



ÓSCAR FERREIRA CATARINO

**MUDANÇA DE PARADIGMA NA ORGANIZAÇÃO DA
PROTEÇÃO CIVIL MUNICIPAL: O CASO DOS
AGRUPAMENTOS DE CORPOS DE BOMBEIROS**

Dissertação com vista à obtenção do grau de
Mestre em Direito e Segurança

Orientador:
Professor Doutor António Duarte Amaro

Lisboa, fevereiro de 2017



ÓSCAR FERREIRA CATARINO

**MUDANÇA DE PARADIGMA NA ORGANIZAÇÃO DA
PROTEÇÃO CIVIL MUNICIPAL: O CASO DOS
AGRUPAMENTOS DE CORPOS DE BOMBEIROS**

Dissertação com vista à obtenção do grau de
Mestre em Direito e Segurança

Orientador:
Professor Doutor António Duarte Amaro

Lisboa, fevereiro de 2017

DECLARAÇÃO DE COMPROMISSO ANTI-PLÁGIO

Declaro, por minha honra, que o trabalho que apresento é original e que todas as minhas citações estão corretamente identificadas. Tenho consciência de que a utilização de elementos alheios não identificados constitui uma grave falta ética e disciplinar.

Lisboa, 6 de fevereiro de 2017

DEDICATÓRIA

À minha mulher Daniela
Pelo seu apoio e
compreensão.

AGRADECIMENTOS

Na maior parte das vezes, qualquer trabalho só se consegue realizar em equipa. Neste, em concreto, o esforço primordial para o iniciar, desenvolver e concluir resultou, unicamente, da dedicação, do querer e perseverança do próprio autor. Contudo, é bem verdade, que não teria sido possível acabá-lo se não tivesse contado com a colaboração do meu orientador e de outras pessoas a título individual. Por isso, quero agradecer a todos aqueles que despenderam o seu tempo, contribuindo para a realização da presente dissertação, e realçar o seu apoio.

Ao Professor Doutor António Amaro, orientador científico deste trabalho, pelo apoio prestado nessa condição, mas também pela disponibilidade e compreensão com que sempre me acompanhou.

Ao Professor Doutor Jorge Bacelar Gouveia, diretor do curso de mestrado em Direito e Segurança, pelas profícuas conversas, a todos os alunos da turma, na fase de arranque dos trabalhos, cujas sugestões, conselhos e estímulos foram sempre pertinentes, oportunos e decisivos para levar este objetivo até ao fim.

Ao Professor Doutor David Pascoal Rosado pela colaboração, incentivo e por tudo o que me ensinou em matéria de metodologia de investigação científica.

Ao Comandante Pedro Araújo, do Corpo de Bombeiros da Pareda e meu amigo, pela prestimosa colaboração na obtenção dos contactos para a realização das entrevistas.

Aos entrevistados, que não os nomeio por razões óbvias, pela disponibilidade e colaboração, cujas opiniões muito contribuíram para atingir o objetivo do trabalho.

Ao Presidente António Casais, do Agrupamento de Bombeiros de São Pedro do Sul, pelos seus esclarecimentos.

Ao Comandante António Jesus, Comandante Operacional Municipal de Abrantes, pelos seus esclarecimentos.

À Câmara Municipal de Constância pelos seus esclarecimentos.

Por fim, à Daniela pela sua compreensão e paciência pela minha “ausência” em muitos momentos.

A todos o meu mais sincero e profundo obrigado.

Óscar Catarino

EPÍGRAFE

*“Há três métodos para ganhar sabedoria:
primeiro, por reflexão, que é o mais nobre;
segundo, por imitação, que é o mais fácil;
e terceiro, por experiência, que é o mais amargo”.*
(Confúcio)

MODO DE CITAR

Na presente dissertação foi utilizado o modelo de citação disposto nas Normas Portuguesas, fundamentalmente as da série NP 405. As citações ao longo do trabalho foram apresentadas entre parênteses com autor-data-localização.

DECLARAÇÃO DE CONFORMIDADE

O corpo da dissertação, incluindo espaços e notas de rodapé, ocupa um total de 336 838 caracteres.

RESUMO

Esta dissertação, intitulada *mudança de paradigma na organização da proteção civil municipal: o caso dos agrupamentos de corpos de bombeiros*, parte de uma revisão da literatura e de uma reflexão sobre o sistema nacional de proteção civil, para chegar à organização da gestão das emergências no âmbito municipal, como o pilar de todo o sistema: conceitos e teorias, para a partir daí identificar as alterações que se verificaram ao nível da organização, do funcionamento e da resposta do dispositivo de proteção e socorro às populações, com a criação desses agrupamentos. A metodologia de investigação adotada foi de cariz qualitativa, optando-se pelo estudo de caso, onde na parte empírica deste trabalho se apresentaram e analisaram os “casos” dos agrupamentos de corpos de bombeiros dos concelhos de Mafra e de Espinho. No processo de recolha de dados recorreu-se a instrumentos adequados, fundamentalmente, documentos de natureza diversa e entrevistas, que se constituíram como múltiplas fontes de informação. Fez-se uso da entrevista semiestruturada, conduzida por um guião, em que as respostas às questões colocadas foram sujeitas a uma análise de conteúdo, tendo em conta a validade e a fiabilidade dos resultados. Os resultados obtidos levaram à conclusão de que a solução dos agrupamentos de corpos de bombeiros poderá contribuir para um novo paradigma na organização da proteção civil municipal, criando sinergias e sistemas de normas e procedimentos de atuação padronizados, com vista a rentabilizar e otimizar os recursos disponíveis na gestão da emergência.

Palavras-chave: agrupamento de corpos de bombeiros; gestão das emergências; proteção civil.

ABSTRACT

This dissertation, titled *change of paradigm in the municipal civil protection organization: the case of grouping of fire departments*, started with a review of the literature and a reflection on the national civil protection system, to get the emergency management organization in the municipal scope, as the pillar of the entire system: concepts and theories, to from there identify the changes that have occurred at the level of the organization, operation and protection device response and relief to the population, with the creation of these groupings. The research methodology adopted was qualitative, opting for the case study, where the empirical part of this study were presented and analyzed the “cases” of grouping of fire departments in the municipalities of Mafra and Espinho. In the process of data collection appropriate instruments were used, fundamentally, documents of diverse nature and interviews, which were constituted as multiple sources of information. The semi-structured interview was used, guided by a script, in which the answers to the questions were subject to a content analysis, taking into account the validity and reliability of the results. The results obtained led to the conclusion that the solution of the grouping of fire departments could contribute to a new paradigm in the organization of municipal civil protection, with a view to monetize and optimize the available resources in emergency management.

Keywords: grouping of fire departments; emergency management; civil protection.

ÍNDICE GERAL

DECLARAÇÃO DE COMPROMISSO ANTI-PLÁGIO	I
DEDICATÓRIA.....	II
AGRADECIMENTOS.....	III
EPÍGRAFE.....	V
MODO DE CITAR.....	VI
DECLARAÇÃO DE CONFORMIDADE.....	VII
RESUMO.....	VIII
ABSTRACT	IX
ÍNDICE GERAL	X
ÍNDICE DE FIGURAS	XIV
ÍNDICE DE GRÁFICOS.....	XV
ÍNDICE DE QUADROS.....	XVI
LISTA DE ABREVIATURAS, ACRÓNIMOS E SIGLAS.....	XVIII
 CAPÍTULO 1: PROBLEMÁTICA EM ESTUDO	1
1.1 INTRODUÇÃO	1
1.2 ENQUADRAMENTO	2
1.3 PROBLEMA DE INVESTIGAÇÃO: ESCOLHA, FORMULAÇÃO E JUSTIFICAÇÃO	3
1.4 DELIMITAÇÃO DA ABORDAGEM.....	6
1.5 PERGUNTA DE PARTIDA.....	6
1.6 QUESTÕES DE INVESTIGAÇÃO	7
1.7 OBJETIVOS DA INVESTIGAÇÃO.....	7
1.8 SÍNTESE DA METODOLOGIA DE INVESTIGAÇÃO	9
1.9 SÍNTESE DOS CAPÍTULOS	10
 PARTE I: ENQUADRAMENTO TEÓRICO	13
 CAPÍTULO 2: DEFINIÇÕES E CONCEITOS	14
2.1 INTRODUÇÃO	14

2.2	RISCO, PERIGO E CRISE	14
2.3	OCORRÊNCIA, ACIDENTE E DESASTRE	17
2.4	SEVERIDADE, PERIGOSIDADE E VULNERABILIDADE	17
2.5	ACIDENTE GRAVE, CATÁSTROFE E CALAMIDADE	18
2.6	EMERGÊNCIA, URGÊNCIA E SOCORRO	19
2.7	ZONAS DE INTERVENÇÃO DE UM TEATRO DE OPERAÇÕES	20
2.8	PROTEÇÃO CIVIL	21
2.9	CICLO DOS DESASTRES	23
2.10	SÍNTESE	26

CAPÍTULO 3: SISTEMA NACIONAL DE PROTEÇÃO CIVIL 29

3.1	INTRODUÇÃO	29
3.2	SINOPSE SOBRE O VOLUNTARIADO E OS BOMBEIROS EM PORTUGAL	29
3.3	ENQUADRAMENTO HISTÓRICO-LEGISLATIVO	34
3.4	ORDENAMENTO JURÍDICO, FUNCIONAL E OPERACIONAL NO PERÍODO DE 2006 A 2016	41
3.4.1	A LEI DE BASES DE PROTEÇÃO CIVIL	41
3.4.2	O SISTEMA INTEGRADO DE OPERAÇÕES DE PROTEÇÃO CIVIL	46
3.4.3	A AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO CIVIL	51
3.4.4	OS SERVIÇOS MUNICIPAIS DE PROTEÇÃO CIVIL	55
3.4.5	AS ASSOCIAÇÕES HUMANITÁRIAS DE BOMBEIROS	57
3.4.6	OS CORPOS DE BOMBEIROS	58
3.5	SÍNTESE	61

CAPÍTULO 4: NOVO PARADIGMA NA PROTEÇÃO CIVIL 79

4.1	INTRODUÇÃO	79
4.2	NOVOS DESAFIOS À GESTÃO DA EMERGÊNCIA E DA PROTEÇÃO CIVIL	79
4.3	PERSPETIVAR UM NOVO MODELO DE PROTEÇÃO CIVIL MUNICIPAL	87
4.4	SÍNTESE	97

PARTE II: ENQUADRAMENTO METODOLÓGICO E EMPÍRICO 99

CAPÍTULO 5: TRABALHO DE CAMPO E METODOLOGIA DE INVESTIGAÇÃO 100

5.1	INTRODUÇÃO	100
5.2	TIPO DE ESTUDO	101
5.3	AMOSTRAGEM OU SELEÇÃO DOS “CASOS”	106
5.3.1	DEFINIÇÃO DA AMOSTRA OU SELEÇÃO DOS “CASOS”	106

5.3.2	CARACTERIZAÇÃO DAS UNIDADES DE AMOSTRAGEM	108
5.4	INSTRUMENTOS.....	110
5.5	PROCEDIMENTOS	113
5.6	SÍNTESE.....	118
CAPÍTULO 6: APRESENTAÇÃO, ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS		120
6.1	INTRODUÇÃO	120
6.2	APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DE CONTEÚDO ÀS ENTREVISTAS.....	120
6.2.1	APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DE CONTEÚDO DA QUESTÃO 7.....	122
6.2.2	APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DE CONTEÚDO DA QUESTÃO 8.....	124
6.2.3	APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DE CONTEÚDO DA QUESTÃO 9.....	126
6.2.4	APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DE CONTEÚDO DA QUESTÃO 10.....	127
6.2.5	APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DE CONTEÚDO DA QUESTÃO 11.....	128
6.2.6	APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DE CONTEÚDO DA QUESTÃO 12.....	130
6.2.7	APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DE CONTEÚDO DA QUESTÃO 13.....	132
6.2.8	APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DE CONTEÚDO DA QUESTÃO 14.....	135
6.2.9	APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DE CONTEÚDO DA QUESTÃO 15.....	137
6.2.10	APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DE CONTEÚDO DA QUESTÃO 16.....	139
6.3	ANÁLISE SWOT	140
6.4	CONCLUSÃO FINAL.....	143
CAPÍTULO 7: CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES		146
7.1	INTRODUÇÃO	146
7.2	CUMPRIMENTO DOS OBJETIVOS.....	147
7.3	RESPOSTAS ÀS QUESTÕES DE INVESTIGAÇÃO.....	148
7.4	RESPOSTA À PERGUNTA DE PARTIDA	151
7.5	REFLEXÕES FINAIS.....	152
7.6	RECOMENDAÇÕES.....	154
7.7	LIMITAÇÕES DA INVESTIGAÇÃO	155
7.8	DESAFIOS PARA FUTURAS INVESTIGAÇÕES	155
BIBLIOGRAFIA		157
APÊNDICES		168
APÊNDICE A: INCÊNDIOS FLORESTAIS.....		169
APÊNDICE B: EFETIVO DE BOMBEIROS DOS QUADROS DE COMANDO E ATIVO		170
APÊNDICE C: GUIÃO DE ENTREVISTA		172

APÊNDICE D: ANÁLISE DE CONTEÚDO POR QUESTÃO.....	175
APÊNDICE E: ENTREVISTA 1	185
APÊNDICE F: ENTREVISTA 2.....	198
APÊNDICE G: ENTREVISTA 3.....	210
APÊNDICE H: ENTREVISTA 4.....	218
APÊNDICE I: ENTREVISTA 5.....	223
APÊNDICE J: ENTREVISTA 6.....	226
 ANEXOS	 230
ANEXO A: RESPOSTA DA CÂMARA MUNICIPAL DE CONSTÂNCIA.....	231
ANEXO B: RESPOSTA DO COM DE ABRANTES	232
ANEXO C: RESPOSTA DO PRESIDENTE DO AGRUPAMENTO DE BOMBEIROS DE S. PEDRO DO SUL	233

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: Fases do ciclo dos desastres.....	24
Figura 2: Macas rodadas.....	33
Figura 3: Salvamento a náufragos com cabos de vaivém.....	33
Figura 4: Reforma dos principais instrumentos legislativos do SNPC.....	77
Figura 5: Estrutura organizacional da proteção civil e do SIOPS.....	78
Figura 6: Mapa do concelho de Mafra.....	108
Figura 7: Mapa do concelho de Espinho.....	109

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Bombeiros dos quadros de comando e ativo, por NUTS II e tipo de vínculo.....	171
Gráfico 2: Bombeiros dos quadros de comando e ativo, por NUTS II e tipo de vínculo.....	171

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1: Estrutura do trabalho e métodos utilizados.....	12
Quadro 2: Elementos-síntese de definições e conceitos.....	26
Quadro 3: Principais alterações à Lei n.º 27/2006 decorrentes da publicação da Lei n.º 80/2015.	63
Quadro 4: Principais alterações DL n.º 134/2006 decorrentes da publicação do DL n.º 72/2013.....	66
Quadro 5: Principais alterações aos DL n.ºs 75/2007, 73/2012 e 73/2013 decorrentes da publicação do DL n.º 163/2014.	70
Quadro 6: Principais alterações ao DL n.º 247/2007 decorrentes da publicação do DL n.º 248/2012.	76
Quadro 7 – Análise de conteúdo (final) da questão 7 da entrevista.....	122
Quadro 8 – Análise de conteúdo (final) da questão 8 da entrevista.....	124
Quadro 9 – Análise de conteúdo (final) da questão 9 da entrevista.....	126
Quadro 10 – Análise de conteúdo (final) da questão 10 da entrevista.	127
Quadro 11 – Análise de conteúdo (final) da questão 11 da entrevista.	128
Quadro 12 – Análise de conteúdo (final) da questão 12 da entrevista.	130
Quadro 13 – Análise de conteúdo (final) da questão 13 da entrevista.	132
Quadro 14 – Análise de conteúdo (final) da questão 14 da entrevista.	135
Quadro 15 – Análise de conteúdo (final) da questão 15 da entrevista.	137
Quadro 16 – Análise de conteúdo (final) da questão 16 da entrevista.	139
Quadro 17 – Matriz SWOT.....	141
Quadro 18 – Matriz SWOT aos Agrupamentos de CB de Mafra e de Espinho.....	142
Quadro 19: Área ardida em Portugal Continental, por ano, entre 1 de janeiro e 30 de setembro.....	169
Quadro 20: Efetivo de bombeiros dos quadros de comando e ativo, por NUTS II – 2013, em Portugal Continental, por ano, entre 2006 e 2014.	170
Quadro 21: Caracterização da entrevista.	172
Quadro 22: Guião da entrevista semiestruturada.....	173
Quadro 23: Matriz cromática das unidades de contexto e de registo da questão 7.....	175
Quadro 24 – Matriz cromática das unidades de contexto e de registo da questão 8.....	176
Quadro 25 – Matriz cromática das unidades de contexto e de registo da questão 9.....	177
Quadro 26 – Matriz cromática das unidades de contexto e de registo da questão 10.	177
Quadro 27 – Matriz cromática das unidades de contexto e de registo da questão 11.	178
Quadro 28 – Matriz cromática das unidades de contexto e de registo da questão 12.	179

Quadro 29 – Matriz cromática das unidades de contexto e de registo da questão 13.	180
Quadro 30 – Matriz cromática das unidades de contexto e de registo da questão 14.	181
Quadro 31 – Matriz cromática das unidades de contexto e de registo da questão 15.	183
Quadro 32 – Matriz cromática das unidades de contexto e de registo da questão 16.	184

LISTA DE ABREVIATURAS, ACRÓNIMOS E SIGLAS

AABVCE	Agrupamento de Associações de Bombeiros Voluntários da Cidade de Espinho
AAHCM	Agrupamento das Associações Humanitárias do Concelho de Mafra
ABMTN	Agrupamento de Bombeiros do Médio Tejo Norte
ABVSPS	Agrupamento de Associações Humanitárias de Bombeiros Voluntários de São Pedro do Sul
ADOS	Agrupamentos Distritais de Operações de Socorro
AHB	Associação Humanitária de Bombeiros
AHBVCE	Associação Humanitária Bombeiros Voluntários do Concelho de Espinho
Al.	Alínea
AMN	Autoridade Marítima Nacional
ANIF	Autoridade Nacional para os Incêndios Florestais
ANMP	Associação Nacional de Municípios Portugueses
ANPC	Autoridade Nacional de Proteção Civil
<i>Apud</i>	Citado em (por terceiro)
Art.	Artigo
CADIS	Comandante Operacional de Agrupamento Distrital
CB	Corpo de bombeiros
CCO	Centro de Coordenação Operacional
CCOD	Centro de Coordenação Operacional Distrital
CCON	Centro de Coordenação Operacional Nacional
CDOS	Comando Distrital de Operações de Socorro
CDPC	Comissão Distrital de Proteção Civil
CMM	Câmara Municipal de Mafra
CMOS	Centro Municipal de Operações e Socorro
CMPC	Comissão Municipal de Proteção Civil
CNOS	Comando Nacional de Operações de Socorro

CNPC	Comissão Nacional de Proteção Civil
CNPCE	Conselho Nacional de Planeamento Civil de Emergência
CODIS	Comandante Operacional Distrital
COM	Comandante Operacional Municipal
CONAC	Comandante Operacional Nacional
COS	Comandante das Operações de Socorro
CRRNEU	Comissão de Reavaliação da Rede Nacional de Emergência e Urgência
CSH	Ciências Sociais e Humanas
DCT	Defesa Civil do Território
DECIF	Dispositivo Especial de Combate a Incêndios Florestais
DGS	Direção Geral de Saúde
DL	Decreto-Lei
EIP	Equipa de Intervenção Permanente
EMA	Empresa de Meios Aéreos
Et al.	E outros
FDUNL	Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa
FEMA	<i>Federal Emergency Management Agency</i>
FFCA	<i>Florida Fire Chiefs' Association</i>
i.e.	Isto é
ICNF	Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas
INE	Instituto Nacional de Estatística
INEM	Instituto Nacional de Emergência Médica
LBP	Liga dos Bombeiros Portugueses
LBPC	Lei de Bases da Proteção Civil
LP	Legião Portuguesa
MAI	Ministério da Administração Interna
MDN	Ministério da Defesa Nacional
N.º	Número
N/A	Não Aplicável
NFPA	<i>National Fire Protection Association</i>
NP	Norma Portuguesa
NUTS	Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos
ONDCT	Organização Nacional da Defesa Civil do Território

OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
Para.	Parágrafo
PM	Primeiro-Ministro
PPC	Programa Permanente de Cooperação
PROCIV	Proteção Civil
QI	Questão de Investigação
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
SIOPS	Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro
SMPC	Serviço Municipal de Proteção Civil
SNB	Serviço Nacional de Bombeiros
SNBPC	Serviço Nacional de Bombeiros e Proteção Civil
SNPC	Serviço Nacional de Proteção Civil
SWOT	<i>Strengths</i> (Forças), <i>Weaknesses</i> (Fraquezas), <i>Opportunities</i> (Oportunidades) e <i>Threats</i>
TO	Teatro de Operações
UE	Unidade de Enumeração
UNDP	<i>United Nations Development Programme</i>
UNISDR	<i>United Nations International Strategy for Disaster Reduction</i>
UR	Unidade de Registo
ZA	Zona de Apoio
ZCR	Zona de Concentração e Reserva
ZRR	Zona de Receção de Reforços
ZS	Zona de Sinistro

CAPÍTULO 1

PROBLEMÁTICA EM ESTUDO

1.1 INTRODUÇÃO

A presente dissertação insere-se no âmbito do mestrado em Direito e Segurança, cuja finalidade é formar os mestrandos em matérias de segurança, que lhes permita adquirir competências para realizarem investigação e estudo científico neste sector do Saber. Para Quivy e Campenhoudt (2003, p. 31) “uma investigação é, por definição, algo que se procura” e, de acordo com Fortin (2009, p. 49), qualquer investigador que pretende “... empreender uma investigação começa por encontrar ou delimitar um campo de interesse preciso (...) associado aos estudos empreendidos ...”. Neste sentido, o presente estudo incide no domínio da *safety*¹, na vertente relacionada com a proteção civil, cuja temática, por um lado, acompanhou, nalguns anos, a vida profissional do autor e, por outro lado, suscitou o seu interesse académico por esta área do conhecimento.

O trabalho segue uma metodologia de investigação científica² que começou previamente pela escolha de “... um tema de investigação que se reporte a uma situação problemática e [que tem como finalidade] estruturar uma questão que orientará o tipo de investigação a realizar e lhe dará uma significação” (Fortin, 2009, p. 48). Deste modo, neste capítulo, faz-se o enquadramento e justificação do tema e a respetiva delimitação do estudo, encontra-se plasmada a pergunta de partida e as questões de investigação. Depois, descrevem-se os objetivos que se pretendem atingir

¹ Como é sabido, os termos anglo-saxónicos *security* e *safety* são sempre traduzidos, em Portugal, por segurança, quando na realidade eles se situam em domínios diferentes, porquanto o termo *security* se relaciona com ameaças e *safety* está ligada aos riscos.

² Para Sarmento (2013a, p. 3; 2013b, p. 6) “a investigação [científica] pode definir-se como sendo o diagnóstico das necessidades de informação e seleção das variáveis relevantes sobre as quais se irão recolher, registar e analisar informações válidas e fiáveis”.

com a investigação e é feita uma referência à metodologia utilizada na investigação. Por fim, apresenta-se sucintamente cada um dos capítulos.

O presente capítulo é composto pelas seguintes secções, para além desta que constitui a introdução: enquadramento; problema de investigação: escolha, formulação e justificação; delimitação da abordagem; pergunta de partida; questões de investigação; objetivos da investigação; síntese da metodologia de investigação; síntese dos capítulos.

1.2 ENQUADRAMENTO

Ao percorrer a literatura sobre proteção civil verifica-se que o risco, na maioria das vezes, é uma das palavras que mais lhe está associada. Com efeito, o risco é algo que desde sempre esteve presente na Humanidade, inicialmente associado sobretudo a catástrofes naturais e, posteriormente, também a aspetos de natureza antrópica. Os grandes desastres têm suscitado nos últimos anos, a nível mundial, por parte dos países, uma ampla discussão sobre a existência, em cada um deles, de estruturas de resposta à emergência devidamente preparadas e articuladas para fazerem face ou a acidentes graves ou a catástrofes, quer sejam provocados por atos de terrorismo internacional, decorram de ações da natureza, resultem da atividade económica ou de movimentos populacionais. Destas discussões tem-se concluído que, em quase todas as situações, “... os países se encontram insuficientemente dotados [e que] uma das constatações mais relevantes e ao mesmo tempo mais preocupante é a escassa articulação entre forças ou serviços de segurança e estruturas ou serviços de protecção e socorro” [Preâmbulo do Decreto-Lei (DL) n.º 247/2007, de 27 de junho³]. Face a estas conclusões, os sucessivos governos em Portugal têm reconhecido a importância de melhorar a qualidade da prestação do socorro às populações e das ações de proteção civil, pelo que têm vindo a proceder, no decorrer da última década, a uma reforma estrutural no sector da proteção civil, por via de alterações de vários instrumentos legislativos, que deverão, paulatinamente, ser acompanhados por uma redefinição do paradigma de atuação, baseada fundamentalmente na descentralização

³ Alterado pelo DL n.º 248/2012, de 21 de novembro e retificado pela Declaração de Retificação n.º 4/2013, de 18 de janeiro.

do poder central para o local, e incentivando a este nível a interoperabilidade, cooperação e coordenação entre os protagonistas da proteção civil – os corpos de bombeiros (CB) e os municípios.

Como é sabido, em Portugal, o socorro assenta nos CB como o principal agente de proteção civil, daí que se considere fundamental que, por um lado, a administração central e local invista nos CB para os dotar de recursos e capacidades, em ordem a elevar a qualidade e resposta do socorro. Por outro lado, é desejável que esse esforço financeiro, por parte das associações que detêm esses CB, se materialize em boas práticas de gestão, institucional e operacional. De um modo geral, almeja-se com esta pesquisa estudar e dar a conhecer os agrupamentos de CB, criados à luz da legislação em vigor, e do que daí resultou em ganhos de eficiência e eficácia no cumprimento das suas missões.

1.3 PROBLEMA DE INVESTIGAÇÃO: ESCOLHA, FORMULAÇÃO E JUSTIFICAÇÃO

De acordo com Fortin (2009, pp. 38-39) “... na fase conceptual, a primeira etapa consiste em definir um tema ou um domínio de investigação”, sendo fundamental porque “... fornece à investigação as suas bases, a sua perspectiva e a sua força”. Conceptualizar refere-se a um processo, que mais não é do que “... uma forma ordenada de formular ideias, de as documentar em torno de um assunto preciso com vista a chegar a uma concepção clara e organizada do objeto de estudo”. Ainda, segundo a mesma autora, “qualquer investigação tem por ponto de partida uma situação considerada como problemática, isto é, que causa um mal estar, uma irritação, uma inquietação, e que, por consequência, exige uma explicação ou pelo menos uma melhor compreensão do fenómeno observado”. Acrescenta, citando Adebo (1974), que “um problema de investigação, é uma situação que necessita de uma solução, de um melhoramento ou de uma modificação”, ou ainda, citando Diers (1979), “é um desvio entre a situação actual e a situação tal como deveria ser” (Fortin, 2009, p. 48). No mesmo sentido de pensamento, também Carvalho (2009, p. 121) corrobora de que

“o *tema* de uma pesquisa é o assunto que se deseja provar ou desenvolver. Corresponde a uma dificuldade, ainda sem solução ...”. Para elaborar uma problemática deve-se, primeiro, “... fazer o balanço das problemáticas possíveis a partir das leituras e das entrevistas; em seguida, escolher e explicitar a orientação ou a abordagem por meio da qual tentará responder-se à pergunta de partida” (Quivy & Campenhoudt, 2003, p. 257). Já no dizer de Coutinho (2015, p. 49), “uma investigação envolve sempre um problema ...” e quando se trata de uma pesquisa qualitativa, “... o problema pode ser formulado de uma forma muito geral, como que ‘emergindo’ no decurso da investigação”. A este respeito, Creswell (1994, p. 10) *apud* Coutinho (2015, p. 49) refere que em muitos estudos qualitativos nem sempre “... há uma teoria de base que guie o estudo, porque as existentes são inadequadas, incompletas ou mesmo inexistentes”. Coutinho (2015, p. 49) diz, ainda, que “... o problema tem a importante função de focalizar a atenção do investigador para o fenómeno em análise, desempenhando o papel de ‘guia’ na investigação”. Conclui, afirmando que o problema de investigação é fundamental, porque conduz a investigação para um domínio concreto, organiza o projeto por forma a dar-lhe direção e coerência, delimita o estudo estabelecendo as suas fronteiras, guia a revisão da literatura para a pergunta de partida e aponta para os dados que será necessário recolher.

Fortin (2009) considera que o objeto de estudo duma investigação deverá tomar a forma de um problema dado que:

Formular um problema de investigação é definir o fenómeno em estudo através de uma progressão lógica de elementos, de relações, de argumentos e de factos.

O problema apresenta o domínio, explica a sua importância, condensa os dados fatuais e as teorias existentes nesse domínio e justifica a escolha do estudo. (p.

62)

Assim, “a formulação do problema deve demonstrar, com a ajuda de uma argumentação cerrada, que a exploração empírica da questão é pertinente e que esta é suscetível de contribuir para o avanço dos conhecimentos” (Gauthier, 1992 *apud* Fortin, 2009, p. 62).

Para Prodanov e Freitas (2013, p. 120) a justificação do tema “... consiste em uma exposição sucinta, porém completa, das razões de ordem teórica e dos motivos de ordem prática que tornam importante a realização da pesquisa”. Neste contexto, para o presente estudo escolheu-se o seguinte tema *mudança de paradigma na organização da proteção civil municipal: o caso dos agrupamentos de corpos de bombeiros*.

A elaboração deste trabalho deve-se não só ao interesse pessoal do autor pela temática da proteção civil, como também resulta da sua preocupação pelas notícias, que por vezes surgem nos órgãos de comunicação social, em relação à forma de atuação dos CB, e pelas declarações públicas de vários responsáveis e agentes da proteção civil dizendo que existem muitas fragilidades na prevenção dos desastres e na prestação do socorro às populações. Do ponto de vista teórico, com a publicação do DL n.º 247/2007, podem ser criadas forças conjuntas entre CB do mesmo município e, também, ser criados agrupamentos de CB, de acordo com o DL n.º 248/2012, de 21 de novembro⁴. Na prática, esta possibilidade legislativa levou à constituição formal de quatro agrupamentos de CB no território continental, que se transformou num fenómeno recente no panorama da proteção civil nacional e talvez, por isso, seja um assunto ainda pouco estudado. Por estas razões, a presente dissertação consiste numa reflexão sobre o estado da arte de cada um destes agrupamentos, desenvolvendo-se em torno da procura de novos paradigmas e modelos de organização dos agrupamentos dos CB, procurando identificar caminhos que possam melhorar a cooperação e a interoperabilidade, em relação aos meios e recursos de suporte das ações de socorro e de resposta às emergências.

⁴ Procede à primeira alteração ao DL n.º 247/2007, que define o regime jurídico aplicável à constituição, organização, funcionamento e extinção dos corpos de bombeiros, no território continental.

1.4 DELIMITAÇÃO DA ABORDAGEM

Prodanov e Freitas (2013, p. 120) referem que “o tema é o assunto que desejamos provar ou desenvolver [e que a partir dele] é feita a delimitação [que] sofre um processo de delimitação e especificação, para torná-lo viável à realização da pesquisa ...”. Por sua vez, Marconi e Lakatos (2003, p. 218) acrescentam que “o processo de delimitação do tema só é dado por concluído quando se faz a sua limitação geográfica e espacial, com vistas na realização da pesquisa”. Considerando o referido por estes autores e a dimensão da temática escolhida, a pesquisa foi orientada exclusivamente para o estudo dos agrupamentos de CB dos concelhos de Mafra, São Pedro do Sul, Médio Tejo Norte e Espinho, que se constituíram entre 2009 e 2013.

1.5 PERGUNTA DE PARTIDA

Quivy e Campenhoudt (2003, pp. 31-32) asseguram que o investigador deve iniciar o seu trabalho, através de um fio condutor que se traduz na elaboração de um projeto de investigação que deve ser enunciado “... na forma de uma pergunta de partida, através da qual o investigador tenta exprimir o mais exactamente possível o que procura saber, elucidar, compreender melhor”. Para Fortin (2009):

Uma questão de investigação [ou pergunta de partida] é uma interrogação explícita relativa a um domínio que se deve explorar com vista a obter novas informações. É um enunciado interrogativo claro e não equívoco que precisa os conceitos-chave, específica a natureza da população que se quer estudar e sugere uma investigação empírica. (p. 51)

Com o presente estudo, tendo em conta as considerações destes autores, pretende-se dar resposta à seguinte pergunta de partida: *Quais são as alterações verificadas na organização, no funcionamento e na resposta do dispositivo de proteção e socorro às populações, com a criação de agrupamentos de corpos de bombeiros?*

1.6 QUESTÕES DE INVESTIGAÇÃO

A investigação científica é “... um processo sistemático que permite examinar fenómenos com vista a obter respostas para questões precisas que merecem uma investigação” (Fortin, 2009, p. 17). Estas *questões precisas*, para a autora, “são enunciados interrogativos precisos” e citando Talbot (1995) refere que “as questões de investigação são as premissas sobre as quais se apoiam os resultados da investigação (Fortin, 2009, p. 101). Deste modo, a pergunta de partida abriu um leque de discussões e reflexões sobre o problema de investigação, dando lugar ao levantamento das seguintes questões de investigação (QI):

- QI1: *Quais foram as razões que levaram as Associações Humanitárias de Bombeiros (AHB) a reorganizarem-se e a constituírem-se como agrupamento?*
- QI2: *O nível de profissionalização dos bombeiros é o desejável para que o Agrupamento de CB possa cumprir as suas missões?*
- QI3: *Quais são os aspetos positivos e negativos identificados, internamente, pelos agrupamentos de CB, do ponto de vista de eficiência operacional e de gestão organizacional?*
- QI4: *Quais são as oportunidades e ameaças, em relação ao ambiente externo, com impacto na qualidade da resposta do dispositivo de proteção e socorro?*
- QI5: *Existem apoios especiais, por parte do Estado, que incentivem e beneficiem a criação e funcionamento dos agrupamentos de AHB?*

1.7 OBJETIVOS DA INVESTIGAÇÃO

O objetivo de um estudo é um enunciado declarativo que precisa a orientação da investigação, segundo o nível dos conhecimentos estabelecidos no domínio em questão, as variáveis-chave e a população. Ou seja, este enunciado acaba por indicar o que o investigador tem intenção de fazer no decurso do estudo e o porquê da investigação (Fortin, 2009, pp. 40 e 100; Freixo, 2012, p. 192). O objetivo geral, segundo Marconi e Lakatos (2003, p. 219), “está ligado a uma visão global e abrangente do tema. Relaciona-se com o conteúdo intrínseco, quer dos fenómenos e eventos, quer das idéias estudadas. Vincula-se diretamente à própria significação da tese proposta

pelo projeto”. Tendo em conta a alegação de Marconi e Lakatos, perante a temática deste trabalho de investigação, definiu-se como objetivo geral: *Identificar as alterações que se verificaram ao nível da organização, do funcionamento e da resposta do dispositivo de proteção e socorro às populações, com a criação dos agrupamentos de corpos de bombeiros*. Contudo, apesar de ser este o objetivo principal, constituindo-se como uma componente empírica suportada no estudo de caso, tenciona-se, também, incluir uma componente de revisão e análise crítica de literatura, de modo a que estas componentes possam ser interpretadas como as “duas faces de uma mesma moeda”.

Quanto aos objetivos específicos, no dizer de Marconi e Lakatos (2003, p. 219), “apresentam caráter mais concreto. Têm função intermediária e instrumental, permitindo, de um lado, atingir o objetivo geral e, de outro, aplicá-lo a situações particulares”. Ao nível da componente empírica, o estudo de caso desenvolvido abarcou aspetos referentes à conceção e implementação dos agrupamentos, envolvendo os sujeitos que neles participam, dando as suas perspetivas sobre os mesmos. Neste sentido, numa tentativa de compreensão holística e salvaguardadas as limitações decorrentes da natureza do “estudo de caso”, o objetivo geral decompõe-se nos seguintes objetivos específicos:

- *Conhecer as razões que levaram as AHB a reorganizarem-se e a constituírem-se como agrupamentos;*
- *Perceber se o nível de profissionalização dos bombeiros é o desejável para que os agrupamentos de CB possam cumprir as suas missões;*
- *Identificar os aspetos positivos e negativos, do ponto de vista de eficiência operacional e de gestão organizacional, com a constituição do agrupamento de CB;*
- *Identificar as oportunidades e ameaças, em relação ao meio externo, com impacto na qualidade da resposta do dispositivo de proteção e socorro;*
- *Avaliar se os instrumentos legislativos têm incentivado e beneficiado a criação e funcionamento dos agrupamentos de AHB.*

1.8 SÍNTESE DA METODOLOGIA DE INVESTIGAÇÃO

Nesta secção pretende-se resumir a metodologia de investigação⁵ seguida no presente trabalho. A abordagem de investigação adotada é de cariz qualitativa, uma vez que este método dá maior ênfase à descrição ou interpretação do que à avaliação, porque, de acordo com Fortin (2009, p. 22), o investigador ao utilizar este método “... observa, descreve, interpreta e aprecia o meio e o fenómeno tal como se apresentam, sem procurar controlá-los”. Procurou-se respeitar as fases e etapas⁶ propostas por Fortin (2009, pp. 38-42), conjugadas com as etapas enunciadas por Quivy e Campenhoudt (2003, pp. 26-28), tendo em conta a “hierarquia dos actos epistemológicos”⁷ descritos por Bourdieu, Chamboredon e Passeron (1968) citados por Quivy e Campenhoudt (2003, p. 25). Apesar de que, conforme refere Fortin (2009, p. 42), “... no caso duma abordagem qualitativa, certas etapas do processo de investigação efectuam-se simultaneamente ou de forma interactiva”, pelo que a integração de todos os procedimentos científicos, *mutatis mutandis* para efeitos de redação, sistematização e fundamentação da argumentação apresentada, segue as regras de orientação da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa (FDUNL)⁸ para a redação de teses e dissertações e outros trabalhos escritos apresentados à FDUNL, as quais são complementadas, em casos de informação omissa com o proposto por Azevedo (2001), Pereira e Poupa (2008), Freixo (2012) e Sarmiento (2013ab).

⁵ Para Coutinho (2015, p. 7), “a investigação é uma actividade de natureza cognitiva que consiste num processo sistemático, flexível e objetivo de indagação e que contribui para explicar e compreender os fenómenos sociais. É através da investigação que se reflete e problematizam os problemas nascidos na prática, que se suscita o debate e se edificam as ideias inovadoras”. Acrescenta que uma investigação deve obedecer a dois requisitos: “... que seja científica – pautada pela sistematização e pelo rigor – e que seja adequada ao objeto de estudo”.

⁶ Para Fortin (2009, pp. 38-42), o processo de investigação comporta três fases principais: concetual, metodológica e empírica. A cada uma destas fases corresponde quatro etapas. As etapas da fase concetual são: escolher e formular o problema de investigação; rever a literatura pertinente; elaborar um quadro de referência; enunciar o objetivo, as questões de investigação ou as hipóteses. A fase metodológica comporta as etapas: escolher um desenho de investigação; definir a população e a amostra; definir as variáveis; escolher os métodos de colheita e de análise dos dados. Na fase empírica há que colher os dados, analisar os dados, interpretar os resultados e comunicar os resultados.

⁷ De acordo com Quivy e Campenhoudt (2003, p. 25), estes atos são a rutura, a construção e a verificação (ou experimentação).

⁸ FDUNL – Regras de Estilo para teses e dissertações e outros trabalhos escritos apresentados à FDUNL [Em linha].

A primeira fase da presente dissertação começou por uma estratégia de pesquisa bibliográfica para recolha de publicações sobre o tema em estudo. Desta pesquisa foi inventariado um conjunto relevante de trabalhos de autores considerados pertinentes na área da segurança e proteção civil, assim como de normativos e legislação sobre esta temática, que foram objeto de exame crítico. Ou seja, seguindo as orientações de Fortin (2009, p. 74), Bento (2012, p. 43) e Martins, Santos e Rouco (2013, p. 138) procedeu-se à revisão da literatura, não só para definir bem o problema, mas também para perceber o estado da arte⁹ sobre o tema em estudo, as suas lacunas e a mais-valia que este trabalho poderá dar para o desenvolvimento do conhecimento neste domínio.

Numa segunda fase determinou-se o tipo de estudo, optando-se pelo estudo de caso, tendo-se definido, selecionado e caracterizado os “casos”, para se proceder a entrevistas semiestruturadas a “testemunhas privilegiadas”, que pela sua posição e responsabilidades têm um bom conhecimento do problema em estudo.

Numa terceira fase e última, em termos de trabalho de campo, procedeu-se à recolha de informação através de entrevistas, no sentido de analisar, comparar e retirar conclusões.

1.9 SÍNTESE DOS CAPÍTULOS

Este trabalho está estruturado em sete capítulos, em que seis deles se dividem por duas partes, e finalmente é composto pela bibliografia e um conjunto de apêndices e anexos referenciados ao longo do corpo da dissertação. Foi organizado de modo a proporcionar ao leitor um encadeamento e raciocínio lógico, que lhe permita a fácil compreensão da problemática em estudo. De seguida, apresenta-se sucintamente os principais tópicos abordados em cada capítulo.

Com o “Capítulo 1 – Problemática em estudo”, que antecede a primeira parte, faz-se a introdução e o enquadramento à temática em estudo, apresenta-se o problema

⁹ A este propósito Oliveira (2013, p. 10) citado por Rosado (2015, p. 75) considera que uma “boa caracterização do estado da arte permite localizar as questões que ainda se encontram em aberto, e que constituem outras tantas oportunidades para sobre elas desenvolver trabalho original conducente a respostas sólidas e socialmente úteis”.

de investigação e a justificação do seu interesse e relevância da sua realização, contextualizando com o interesse pessoal e académico do autor, mas também no contexto do panorama da proteção civil nacional, delimitando a sua abordagem no tempo e no espaço. Depois, aduzem-se a pergunta de partida e as questões de investigação, que serão o farol orientador para o que se pretende estudar. De seguida, expõem-se os objetivos a que o trabalho se propõe, quer relativamente à componente de natureza empírica, quer à componente de revisão de literatura, e sintetiza-se a metodologia adotada na investigação. O capítulo termina nesta secção, com a síntese dos capítulos que compõem a organização interna da presente dissertação.

A primeira parte é dedicada ao enquadramento teórico, comportando três capítulos. Inicia-se com o “Capítulo 2 - Definições e conceitos”, onde são apresentados as definições e os conceitos essenciais relacionados com a proteção civil, para ajudar o leitor a perceber melhor os termos utilizados ao longo deste trabalho. No “Capítulo 3 – Sistema nacional de proteção civil” faz-se uma breve incursão histórica sobre a génese do voluntariado e dos bombeiros e apresenta-se a evolução histórica-legislativa da proteção civil em Portugal até 2006. Finaliza-se o capítulo com o estado do conhecimento sobre a reforma dos instrumentos legislativos, ditos estruturantes e com relevância para o presente trabalho, e de como está organizado o sistema de proteção civil em Portugal, analisando o ordenamento jurídico, funcional e operacional produzido no período de 2006 a 2016. No “Capítulo 4 – Novo paradigma na proteção civil” são discutidos os novos desafios com que se depara a proteção civil para fazer face a todas as fases do denominado “ciclo dos desastres”, em ordem a perspetivar uma alteração de paradigma na organização da proteção civil ao nível municipal.

A segunda parte é composta por três capítulos, reportando-se à parte prática e compreende, quase exclusivamente, a componente do enquadramento metodológico e empírico, onde são definidas as opções metodológicas tomadas, sustentadas na revisão de literatura no domínio da metodologia de investigação científica. Começa no “Capítulo 5 – Trabalho de campo e metodologia de investigação”, apresentando as razões que levaram a adotar como método de investigação o “estudo de caso. Depois definem-se, seleccionam-se e caracterizam-se os “casos” e os sujeitos participantes, assim como os instrumentos e procedimentos de recolha de dados. No “Capítulo

6 - Apresentação, análise e discussão dos resultados” é feita a apresentação e análise de conteúdo às entrevistas. Seguidamente é elaborada uma análise SWOT aos agrupamentos em estudo, para perceber como estas organizações se situam, quer ao nível interno quer externo, com a finalidade de poderem atingir os seus objetivos estratégicos organizacionais. Finalmente são apresentadas as conclusões finais baseadas nas principais ideias resultantes das entrevistas. No “Capítulo 7 – Conclusões e recomendações”, verifica-se se foram atingidos os objetivos delineados, são dadas as respostas às questões de investigação e à pergunta de partida. Depois apresentam-se as reflexões finais e as recomendações tidas como convenientes, que possam levar as instituições e organizações com responsabilidade na proteção civil nacional a mudar o seu *status quo*, com o objetivo de mudarem o paradigma da gestão das emergências a nível municipal. De seguida são referidas as limitações encontradas ao longo da elaboração do trabalho e, por fim, são apresentadas propostas para futuras investigações, tendo em conta as recomendações enunciadas.

Face ao exposto, o Quadro 1 esquematiza os métodos utilizados e a estrutura do trabalho.

Quadro 1: Estrutura do trabalho e métodos utilizados.

PARTE	CAPÍTULO		MÉTODO
	Nº	TÍTULO	
	1	Problemática em estudo	
I – TEÓRICA ENQUADRAMENTO TEÓRICO	2	Definições e conceitos	– Pesquisa bibliográfica.
	3	Sistema nacional de proteção civil	
	4	Novo paradigma na proteção civil	
II – PRÁTICA ENQUADRAMENTO METODOLÓGICO E EMPÍRICO	5	Trabalho de campo e metodologia de investigação	– Estudo de caso; – Análise documental; – Entrevista semiestruturada; – Análise de conteúdo.
	6	Apresentação, análise e discussão dos resultados	
	7	Conclusões e recomendações	

PARTE I
ENQUADRAMENTO TEÓRICO

CAPÍTULO 2

DEFINIÇÕES E CONCEITOS

2.1 INTRODUÇÃO

Considerando os termos que são utilizados ao longo do presente trabalho, provenientes de publicações técnico-científicas e da legislação no âmbito da proteção civil, considera-se de primordial importância definir os conceitos que estão associados a esta temática.

O capítulo está organizado nas seguintes oito secções, para além das de introdução e síntese: risco, perigo e crise; ocorrência, acidente e desastre; severidade, perigosidade e vulnerabilidade; acidente grave, catástrofe e calamidade; emergência, urgência e socorro; zonas de intervenção de um teatro de operações; proteção civil; ciclo dos desastres.

2.2 RISCO, PERIGO E CRISE

A “teoria do risco” assenta numa sequência hierarquizada de três conceitos base, risco, perigo e crise (Lourenço, 2003, p. 90), pelo que importa clarificar o que se entende por cada um destes termos. Como é sabido, as ciências cindínicas dedicam-se ao estudo do perigo, enquanto medida de risco¹⁰ (Kervern & Rubise, 1991, p. 24 *apud* Lourenço 2003, p. 89).

¹⁰ Segundo Lourenço (2003, p. 89) “As Ciências Cindínicas (...) empregam, com relativa frequência, termos que lhe são mais ou menos específicos e que, embora sejam comuns às várias áreas dos saberes cindínicos, nem sempre são entendidos por todos eles com o mesmo significado, o que muito provavelmente resulta do facto destas ciências serem muito recentes”.

Na realidade, verifica-se que a forma como as pessoas pensam sobre os riscos não é unidimensional, porque a noção de risco é demasiada ambígua, embora transversal a todos os sectores da sociedade, e como facilmente se compreenderá, o risco está sempre associado a uma das áreas dos saberes cindínicos, a proteção civil. Por isso, Beck (2006, p. 330) assevera que estar em risco é uma característica no mundo da modernidade, que o risco é global e faz parte da condição humana no início do século XXI. No dizer de Faugères (1990, p. 53) *apud* Lourenço (2014, p. 63), o risco corresponde a um “sistema complexo de processos cuja modificação de funcionamento é susceptível de acarretar prejuízos diretos ou indiretos (perda de recursos) a uma dada população”. Segundo a Real Academia Espanhola (1992, p. 1 562) *apud* Aneas de Castro (2000, p. 2) o risco implica a proximidade de um dano, desgraça ou contratempo que pode afetar a vida dos homens. Tendo em conta estas várias perceções, encontram-se diversas definições para o conceito de risco. Segundo Beck (1992, p. 21), é uma forma sistemática de lidar com os perigos e as incertezas induzidos e introduzidos pela própria modernização. Para as Nações Unidas é a probabilidade de consequências nefastas – vítimas, propriedade danificada, meios de subsistência perdidos, atividade económica interrompida e danos ao meio ambiente – resultantes de interações entre perigos naturais ou induzidos pelo homem e condições vulneráveis (UNDP, 2010, p. 1). No quadro normativo português, segundo a NP 4 379 (2008, p. 10), é definido como a “combinação da probabilidade de ocorrência de um acontecimento ou de exposição(ões) perigosos e da gravidade de lesões ou afecções da saúde que possam ser causadas pelo acontecimento ou pela(s) exposição(ões)”. Ou ainda, segundo a al. r) do art. 3º do DL n.º 150/2015, de 5 de agosto¹¹, é “...a probabilidade de ocorrência de um efeito específico num determinado período de tempo ou em determinadas circunstâncias”.

O perigo, segundo Faugères (1990, p. 53) citado por Lourenço (2014, p. 63), “caracteriza uma situação de desregulação do sistema que torna perceptível e desencadeia toda uma série de reações de defesa e de tentativas para restabelecer o modo de funcionamento anterior”. Para Rebelo (2003) *apud* Costa et al. (2014, p. 34) é

¹¹ Revoga o DL n.º 254/2007, de 12 de julho, alterado pelo DL n.º 42/2014, de 18 de março, que estabelece o regime de prevenção e controlo de acidentes graves que envolvem substâncias perigosas e limitação das suas consequências para a saúde humana e o ambiente.

definido como a “proximidade de manifestação do risco (ameaça real), com uma probabilidade de ocorrência muito próxima”. Do ponto de vista normativo, pode ser definido como “fonte, situação, ou acto com potencial para o dano em termos de lesão ou afecção da saúde, ou uma combinação destes” (NP 4 379, 2008, p. 8). Ou como “a propriedade intrínseca de uma substância perigosa ou de uma situação física suscetível de provocar danos à saúde humana e ou ao ambiente” [al. n) do art. 3º do DL n.º 150/2015].

O conceito de crise pode ser considerado como a “*plena manifestação do risco*” (Lourenço, 2014, p. 67) que pode levar a uma “*situação fora do controle*” (Moreau, 2003, p. 100 *apud* Amaro, 2013, p. 61). Segundo as Nações Unidas, é uma condição ameaçadora que requiere uma ação urgente (UNISDR, 2009, p. 13). Para Faugères (1990) *apud* Lourenço (2003, p. 91) é uma “situação anormal e grave correspondente à plena manifestação do risco [que se traduz] pela incapacidade de agir sobre os processos e pela incerteza absoluta sobre o desenvolvimento da crise e dos seus impactos”. Por outras palavras, as crises estão normalmente associadas às plenas manifestações de risco, a que correspondem a situações delicadas, “... em que por circunstâncias de origem interna ou externa, se verifica uma ruptura violenta da normalidade ou do equilíbrio dinâmico de um sistema, o que favorece a sua desorganização e descontrolo” (Silva, Santos & Anderson, 2009, p. 17). Estes autores citando Farazmand (2001, p. 17) acrescentam que as crises “... envolvem acontecimentos e processos que acarretam ameaça severa, incerteza, um resultado desconhecido e urgência [deixando] marcas importantes nos indivíduos, organizações e nas próprias nações [e] podem ter diferentes origens, como actos de terrorismo (...), desastres naturais (...), acidentes nucleares”.

2.3 OCORRÊNCIA, ACIDENTE E DESASTRE

De acordo com Lourenço (2003, p. 91), em termos operacionais, ocorrem diversas situações que implicam a mobilização de meios de bombeiros, que genericamente são designadas por ocorrências, mas que na verdade assumem outras designações, que são hierarquizadas em função do respetivo grau de gravidade, que habitualmente são agrupadas nas seguintes situações:

- Ocorrência é um “evento que requer a intervenção especializada de equipas de socorro em caso de emergência” (Silva et al., 2009, p. 27);
- Acidente é um “evento ou sequência de eventos não planeados, por vezes previsíveis, susceptíveis de provocar perdas ou danos humanos, materiais ou ambientais” (Silva et al., 2009, p. 3). Ou, como refere Lourenço (2014, p. 68), “... são acontecimentos repentinos e imprevistos, provocados pela ação do ser humano ou da natureza, com danos significativos e efeitos muito limitados, no tempo e no espaço, suscetíveis de atingirem as pessoas, os seus bens ou o ambiente”;
- Desastre é uma grave perturbação do funcionamento de uma comunidade ou sociedade, em “resultado de eventos adversos, naturais ou provocados pelo Homem, sobre um ecossistema vulnerável ...”, causando perdas humanas, materiais, económicas ou ambientais e impactos, que excedem a capacidade da comunidade ou sociedade de fazer frente à situação com os seus próprios recursos (Silva et al., 2009, p. 18; UNISDR, 2009, p. 9).

2.4 SEVERIDADE, PERIGOSIDADE E VULNERABILIDADE

Severidade é a “capacidade do processo ou acção para danos em função da sua magnitude, intensidade, grau, velocidade ou outro parâmetro que melhor expresse o seu potencial destruidor (Julião et al., 2009, p. 20).

A perigosidade ou probabilidade de perigo pode ser entendida como a “probabilidade de ocorrência de um processo ou acção (natural, tecnológico ou misto)

com potencial destruidor (ou para provocar danos) com uma determinada severidade, numa dada área e num dado período de tempo” (Julião et al., 2009, p. 21). Ou segundo Silva et al. (2009, p. 28), como a “probabilidade associada à ocorrência de um evento potencialmente perigoso, considerando um determinado período de tempo e um lugar determinado”.

No glossário de proteção civil encontram-se várias definições para vulnerabilidade, contudo elegeu-se a seguinte, é “a condição resultante de factores físicos, sociais, ambientais e económicos que aumentam a susceptibilidade de uma comunidade ao impacto de um perigo” (Silva et al., 2009, p. 46). Para Julião et al. (2009, p. 21) é o “grau de perda de um elemento ou conjunto de elementos expostos, em resultado da ocorrência de um processo (ou acção) natural, tecnológico ou misto de determinada severidade”. Para o *International Strategy for Disaster Reduction*, vulnerabilidade está relacionada com as características e circunstâncias de uma comunidade, sistema ou ativo que as tornam mais suscetíveis aos efeitos prejudiciais de um perigo (UNISDR, 2009, p. 30).

2.5 ACIDENTE GRAVE, CATÁSTROFE E CALAMIDADE

Utilizando o referencial da Lei de Bases da Proteção Civil (LBPC):

- “Acidente grave é um acontecimento inusitado com efeitos relativamente limitados no tempo e no espaço, suscetível de atingir as pessoas e outros seres vivos, os bens ou o ambiente” (n.º 1 do art. 3º da Lei n.º 80/2015, de 3 de agosto¹²);
- “Catástrofe é o acidente grave ou a série de acidentes graves suscetíveis de provocarem elevados prejuízos materiais e, eventualmente, vítimas, afetando intensamente as condições de vida e o tecido socioeconómico em áreas ou na totalidade do território nacional” (n.º 2 do art. 3º da citada Lei);

¹² Procede à segunda alteração (e republicação) à Lei n.º 27/2006, de 3 de julho, retificada pela Declaração de Retificação n.º 46/2006, e alterada pela Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro.

- Calamidade, termo que deixou de constar na LBPC de 2006, mas que na anterior Lei n.º 113/91, de 29 de agosto, estava definida como:

Um acontecimento ou uma série de acontecimentos graves, de origem natural ou tecnológica, com efeitos prolongados no tempo e no espaço, em regra previsíveis, susceptíveis de provocarem elevados prejuízos materiais e, eventualmente, vítimas, afectando intensamente as condições de vida e o tecido socio-económico em áreas extensas do território nacional. (n.º 3 do art. 2º)

Segundo Lourenço (2014, p. 68), numa tentativa de complementar as definições constantes na LBPC, diz que os acidentes graves se distinguem dos acidentes em virtude das suas consequências serem de maior gravidade e também serem provocados pela ação do ser humano ou da natureza. Quanto às catástrofes, diz que são “... acontecimentos súbitos ou séries de acontecimentos graves, quase sempre imprevisíveis, de origem natural ou antrópica, com efeitos prolongados no tempo e no espaço ...”.

2.6 EMERGÊNCIA, URGÊNCIA E SOCORRO

No Despacho n.º 18 459/2006, de 12 de setembro, não se encontra uma distinção entre emergência e urgência, sendo apenas definido o conceito de “emergência e urgência médica” como “a situação clínica de instalação súbita na qual, respectivamente, se verifica ou há risco de compromisso ou falência de uma ou mais funções vitais”. A Comissão de Reavaliação da Rede Nacional de Emergência e Urgência (CRRNEU) distingue estes dois conceitos, definindo emergência como “... um processo para qual existe um risco de perda de vida ou de função orgânica, necessitando de intervenção em curto espaço de tempo” e por urgência “... como um processo que exige intervenção de avaliação e/ou correção em curto espaço de tempo (curativa ou paliativa)” (CRRNEU, 2012, p. 8). Segundo Campos (2014, p. 8), não é fácil distinguir emergência de urgência, dizendo que, do ponto de vista clínico, urgência

“... é uma situação clínica que requer intervenção médica num curto espaço de tempo, (...) não representa uma ameaça imediata para a vida ou para a saúde da pessoa ...” e que emergência “... é uma situação clínica em que essa ameaça existe”.

No glossário de proteção civil apenas aparece o conceito de emergência, mencionando as seguintes definições (Silva et al., 2009, p. 21):

- “Um acontecimento inesperado que coloca a vida e/ou a propriedade em perigo e exige uma resposta imediata através dos recursos e procedimentos de rotina da comunidade”;
- “Qualquer acontecimento exigindo coordenação acrescida ou resposta para além da rotina de modo a salvar vidas, proteger a propriedade, proteger a saúde pública e a segurança, ou diminuir ou evitar a ameaça de um desastre”.

O conceito de socorro, na legislação, é entendido como “... a atividade de carácter de emergência, de socorro às populações, desenvolvida em caso de incêndios, inundações, desabamentos e, de um modo geral, em caso de acidentes, de socorro a naufragos, de buscas subaquáticas e de urgência pré-hospitalar” [al. a) do art. 5º da Portaria n.º 32-A/2014, de 7 de fevereiro¹³].

2.7 ZONAS DE INTERVENÇÃO DE UM TEATRO DE OPERAÇÕES

O local onde se vão desenvolver as operações de socorro é designado por teatro de operações (TO), nas situações de iminência ou de ocorrência de acidente grave ou catástrofe, que se organiza em sectores a que correspondem as seguintes zonas geográficas ou funcionais, conforme estipulado no DL n.º 72/2013, de 31 de maio¹⁴:

- “A zona de sinistro (ZS) é a superfície na qual se desenvolve a ocorrência, de acesso restrito, onde se encontram exclusivamente os meios necessários à

¹³ Define o regime aplicável ao serviço operacional das várias carreiras de bombeiro voluntário do quadro ativo e revoga a Portaria n.º 571/2008, de 3 de julho.

¹⁴ Procede à segunda alteração (e republicação) ao DL n.º 134/2006, de 25 de julho, alterado pelo DL n.º 114/2011, de 30 de novembro, que cria o Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro (SIOPS).

- intervenção direta e com missão atribuída, sob a responsabilidade do COS” (art. 19º);
- “A zona de apoio (ZA) é uma zona adjacente à ZS, de acesso condicionado, onde se concentram os meios de apoio e logísticos estritamente necessários ao suporte dos meios em operação e onde estacionam meios de intervenção para resposta imediata” (art. 20º);
 - “A zona de concentração e reserva (ZCR) é uma zona do teatro de operações onde se localizam temporariamente meios e recursos disponíveis sem missão imediata e onde se mantém um sistema de apoio logístico às forças” (art. 21º);
 - A zona de receção de reforços (ZRR) é uma zona de controlo e apoio logístico (...) para onde se dirigem os meios de reforço atribuídos pelo CCON antes de atingirem a ZCR no teatro de operações” (art. 22º).

2.8 PROTEÇÃO CIVIL

Como bem referem Laranjeira (2009, p. 236) e Costa et al. (2014, p. 1), em Portugal, o conceito de proteção civil e a própria *Proteção Civil* têm sofrido profundas alterações ao longo do tempo. Evoluiu duma organização criada pelo Estado Novo, que teve ação ativa durante a Segunda Guerra Mundial, designada por *Defesa Civil do Território* (DCT), para uma nova noção de *Proteção Civil*, acompanhando os acontecimentos a que teve de acorrer e os novos requisitos de segurança que socialmente se foram impondo, especialmente desde o início deste século. Estendeu o seu âmbito de atuação, em tempo de paz, à proteção e segurança das populações em geral, de modo a gerir todas as emergências, não só ao nível da resposta, mas igualmente na prevenção/mitigação, preparação e reabilitação/recuperação. Importa sublinhar, no entanto, que o conceito de proteção civil era, no passado recente, uma designação um tanto ou quanto desconhecida e com um cunho muito técnico, que o cidadão comum associava normalmente a acidentes e a acontecimentos desastrosos, ganhando visibilidade apenas quando esses eventos ocorriam, muito por força do

aparato mediático das operações de socorro desenvolvidas pelos agentes operacionais envolvidos e em que geralmente sobressaíam os CB (Ribeiro, 2009b, p. 1).

Para a compreensão global do universo da proteção civil é importante distinguir dois conceitos fundamentais, o de *sistema* e o de *serviço*. O *sistema* pode ser considerado como “... um conjunto que, embora sendo marcado por funções diversificadas, prossegue uma finalidade e objectivos comuns”. Enquanto o *serviço* surge “... como uma unidade orgânica própria, ou seja, enquanto órgão técnico-administrativo catalisador e de suporte do sistema” (Ribeiro, 2009b, p. 1). Infere-se destes dois conceitos que a proteção civil é um sistema complexo, do qual fazem parte múltiplos agentes, provido de diversas valências e instrumentos de atuação. Neste sistema, cada cidadão é a primeira peça da engrenagem, cujo mecanismo deve ter, necessariamente, rotinas e procedimentos regulados que devem ser testados, para que permitam o seu funcionamento com a agilidade requerida (Franco, 2010, p. 4).

Feita a distinção entre *sistema* e *serviço*, importa concretizar que a proteção civil é uma “actividade transversal a toda a sociedade, que tem associado um carácter de multi e interdisciplinaridade, onde todos, e cada um, desempenham um papel na sua respectiva produção” (Ribeiro, 2009b, pp. 1-2). Esta visão da abrangência social da proteção civil está plasmada nos n.ºs 1 e 2 do art. 1º da Lei n.º 80/2015, quando referem que “... é a atividade desenvolvida pelo Estado, Regiões Autónomas e autarquias locais, pelos cidadãos e por todas as entidades públicas e privadas (...) [e que] tem carácter permanente, multidisciplinar e plurisectorial ...”. O mesmo normativo acrescenta ainda, no n.º 1 do citado artigo, que a atividade de proteção civil tem como finalidade “... prevenir riscos coletivos inerentes a situações de acidente grave ou catástrofe, de atenuar os seus efeitos e proteger e socorrer as pessoas e bens em perigo quando aquelas situações ocorram”. Em suma, a LBPC edifica o conceito de proteção civil, em ordem a responder aos seus objetivos fundamentais:

- a) Prevenir os riscos coletivos e a ocorrência de acidente grave ou de catástrofe deles resultantes;
- b) Atenuar os riscos coletivos e limitar os seus efeitos ...;

- c) Socorrer e assistir as pessoas e outros seres vivos em perigo, proteger bens e valores culturais, ambientais e de elevado interesse público;
- d) Apoiar a reposição da normalidade da vida das pessoas em áreas afetadas por acidente grave ou catástrofe. (n.º 1 do art. 4º)

2.9 CICLO DOS DESASTRES

Um dos processos basilares de afirmação teórica de toda a atividade de proteção civil consiste na gestão da emergência ou do ciclo dos desastres. De acordo com a *National Fire Protection Association* (NFPA), a gestão da emergência/desastre é entendida como um processo contínuo para prevenir, mitigar, preparar, responder e recuperar de um incidente que ameace a vida, propriedade, operações ou o ambiente. Acrescentando que após a ocorrência de um desastre deve ser garantida a continuidade dos serviços essenciais (NFPA, 2013, p. 5). Este mesmo entendimento é seguido pela *Federal Emergency Management Agency*¹⁵ (FEMA, 2007, p. 5), ao referir que o processo de gestão de emergência ou ciclo dos desastres é constituído por quatro fases, conforme é ilustrado na Figura 1: Prevenção ou mitigação, preparação, resposta ou emergência e reabilitação ou recuperação.

¹⁵ A FEMA é uma das principais agências internacionais que desenvolve a sua atividade na área da proteção e socorro.



Figura 1: Fases do ciclo dos desastres.

Fonte: Adaptado de Saint Paul Minnesota – *Four Phases of Emergency Management* [Em linha].

Segundo Ribeiro (2009a, p. 245), o ciclo dos desastres pode ser entendido como um conceito meramente teórico, no entanto, as suas fases são referenciais operativos de elevada importância, pelo que para melhor compreensão, descreve-se, seguidamente, cada uma das fases.

O ciclo inicia-se com a fase de prevenção, também conhecida por mitigação, onde se consubstancia a origem sistémica do desastre, quer no poder contingencial de causar condições propiciadoras para o seu potencial surgimento, quer no dimensionamento da sua intensidade de impacto e dos possíveis resultados deles decorrentes. É nesta fase de pré-ocorrência que se estruturam algumas das ações necessárias e que, a longo prazo, tanto podem contribuir para eliminar (prevenção), reduzir ou minimizar (mitigação) os riscos de desastres que ameaçam as populações, os bens e o ambiente, como podem vir a acentuar as vulnerabilidades e fragilidades do próprio sistema social (Ribeiro, 2009a, p. 245). Esta fase é entendida como de natureza estratégica e não de natureza tática ou operacional (Morais, 2012, p. 18).

A segunda fase deste ciclo, a preparação, caracteriza-se, por um lado, pelas dinâmicas de natureza mais operacional das organizações intervenientes na resposta às situações imediatas da emergência. Por outro lado, são também adotadas medidas visando preparar a sociedade civil para a resposta, por forma a minimizar potenciais vítimas e danos e, conseqüentemente, o sofrimento individual e coletivo. É nesta fase

que as organizações estruturam e elaboram os instrumentos de preparação e respectivos procedimentos de resposta aos desastres, estabelecendo mecanismos de atuação devidamente concertados, coordenados e articulados entre os vários intervenientes (Ribeiro, 2009a, p. 245). A concretização de todas estas medidas materializa-se em planos de emergência, bem como em normas e procedimentos de natureza tática, capazes de suportar as estratégias a adotar na fase seguinte de emergência (Morais, 2012, p. 19).

A fase subsequente deste ciclo, a resposta, também entendida como a fase de socorro ou o período durante a emergência, caracteriza-se pelo momento da manifestação concreta do impacto imediato do desastre. É neste momento que se evidencia o confronto entre os procedimentos delineados na fase anterior – ou seja, o grau de preparação do sistema social –, e os efeitos causados pelo desastre. É perante uma situação real que são testados, verdadeiramente, os modelos pré-definidos de planeamento para a gestão da emergência ou, pelo contrário, sobressaem as implicações da ausência ou deficiência desses instrumentos de resposta, recorrendo-se, muitas vezes, à improvisação de medidas e procedimentos consoante a evolução da situação. Esta é uma fase de claro domínio operacional (Ribeiro, 2009a, p. 246; Moraes, 2012, p. 19).

Posteriormente às ações de resposta inicia-se a fase de reabilitação ou recuperação, também designada por pós-desastre. Esta quarta fase é talvez aquela que menos atenção merece na temática da proteção civil e da gestão da emergência, porque se constata que qualquer uma das fases anteriores é privilegiada. Por isso, esta fase ainda não entrou, na plenitude, no âmbito da ação técnica e política da proteção civil (Ribeiro, 2009a, p. 246). Segundo Gomes (2011) *apud* Moraes (2012, pp. 20-21), nesta fase podem-se identificar dois momentos fulcrais para toda a fase de recuperação e, conseqüentemente, para todo o ciclo que naturalmente se reiniciará: as atividades de reabilitação e as de recuperação propriamente ditas. A atividade de reabilitação é de curto prazo, situando-se no nível tático, cujo objetivo principal consiste em repor as condições de normalidade dos serviços essenciais, mas o regresso à “normalidade” não é absoluto. Por sua vez, a atividade de recuperação é de longo prazo, sendo de natureza estratégica e com impacto na comunidade. Para Ribeiro (2009a, p. 246), este

entendimento nem sempre pressupõe que é nesta fase que se delineiam as principais linhas estratégicas que irão determinar o processo de recuperação face aos danos causados pelo desastre. É nesta fase, também, que se deveria pensar, numa atitude prospetiva, nos modelos e nos projetos de intervenção mais adequados à reabilitação do sistema social, que apostam em processos de transformação, mudança e desenvolvimento social, em alternativa às tendências frequentes de recuperação das formas pré-existentes.

2.10 SÍNTESE

A clarificação dos conceitos mais utilizados num determinado campo de estudo, como neste caso em concreto, no domínio da proteção civil, não é uma tarefa fácil. Todavia, pretendeu-se dar uma visão abrangente de todos os termos que vão aparecendo ao longo desta dissertação, resumindo no Quadro 2 os conceitos que foram analisados em grupos de três, seguindo o princípio da organização das ciências cindínicas.

Quadro 2: Elementos-síntese de definições e conceitos.

Conceito	Definição
Risco	É a probabilidade de ocorrência de um acontecimento com consequências nefastas sobre pessoas, bens ou ambiente, resultantes de interações entre perigos naturais ou induzidos pelo homem e condições vulneráveis, num determinado período de tempo ou em determinadas circunstâncias.
Perigo	É a proximidade de manifestação do risco (ameaça real), com uma probabilidade de ocorrência muito próxima, suscetível de provocar danos à saúde humana e ou ao ambiente.
Crise	É uma situação anormal e grave correspondente à plena manifestação do risco, em que por circunstâncias de origem interna ou externa, se verifica uma rutura violenta da normalidade ou do equilíbrio dinâmico de um sistema, favorecendo a sua desorganização e descontrolo.
Ocorrência	É um evento que requer a intervenção especializada de equipas de socorro em caso de emergência.

Conceito	Definição
Acidente	É um evento ou sequências de eventos não planejados, por vezes previsíveis, provocados pela ação do ser humano ou da natureza, com danos significativos e efeitos muito limitados, no tempo e no espaço, suscetíveis de atingirem as pessoas, os seus bens ou o ambiente.
Desastre	É uma grave perturbação do funcionamento de uma comunidade ou sociedade, em resultado de eventos adversos, naturais ou provocados pelo Homem, sobre um ecossistema vulnerável, causando perdas humanas, materiais, económicas ou ambientais e impactos, que excedem a capacidade da comunidade ou sociedade de fazer frente à situação com os seus próprios recursos.
Severidade	É a capacidade do processo ou ação para danos em função da sua magnitude, intensidade, grau, velocidade ou outro parâmetro que melhor expresse o seu potencial destruidor.
Perigosidade	É a probabilidade de ocorrência de um processo ou ação (natural, tecnológico ou misto) com potencial destruidor (ou para provocar danos) com uma determinada severidade, numa dada área e num dado período de tempo.
Vulnerabilidade	É a condição resultante de fatores físicos, sociais, ambientais e económicos que aumentam a suscetibilidade de uma comunidade aos efeitos prejudiciais de um perigo.
Acidente grave	É um acontecimento inusitado com efeitos relativamente limitados no tempo e no espaço, suscetível de atingir as pessoas e outros seres vivos, os bens ou o ambiente.
Catástrofe	É o acidente grave ou a série de acidentes graves suscetíveis de provocarem elevados prejuízos materiais e, eventualmente, vítimas, afetando intensamente as condições de vida e o tecido socioeconómico em áreas ou na totalidade do território nacional.
Calamidade	É um acontecimento ou uma série de acontecimentos graves, de origem natural ou tecnológica, com efeitos prolongados no tempo e no espaço, em regra previsíveis, suscetíveis de provocarem elevados prejuízos materiais e, eventualmente, vítimas, afetando intensamente as condições de vida e o tecido socioeconómico em áreas extensas do território nacional.
Emergência	Do ponto de vista da proteção civil, é qualquer acontecimento exigindo coordenação acrescida ou resposta para além da rotina, de modo a salvar vidas, proteger a propriedade, proteger a saúde pública e a segurança, ou diminuir ou evitar a ameaça de um desastre.
Urgência	É um processo que exige intervenção de avaliação e/ou correção em curto espaço de tempo (curativa ou paliativa), que representa uma ameaça imediata para a vida ou para a saúde da pessoa.
Socorro	É a atividade de carácter de emergência, de socorro às populações, desenvolvida em caso de incêndios, inundações, desabamentos e, de um modo geral, em caso de acidentes, de socorro a náufragos, de buscas subaquáticas e de urgência pré-hospitalar.

Depois abordou-se o conceito de zonas de intervenção de um TO, ficando-se a saber que correspondem a quatro zonas geográficas ou funcionais: a ZS é onde se desenrola a ocorrência e estão exclusivamente os meios necessários empenhados na intervenção, a ZA é onde se concentram os meios de apoio e logísticos necessários para apoiar as operações e estacionam meios de intervenção preparados para resposta imediata, a ZCR é onde se encontram os meios e recursos disponíveis sem missão imediata e onde se mantém um sistema de apoio logístico às forças e a ZRR é uma zona de controlo e apoio logístico, para rececionar meios de reforço antes de atingirem a ZCR.

Seguidamente argumentou-se sobre o conceito de proteção civil, tendo-se concretizado que é uma atividade transversal a toda a sociedade, desenvolvida pelo Estado, regiões autónomas e autarquias locais, pelos cidadãos e por todas as entidades públicas e privadas, e que tem associado um carácter permanente, multidisciplinar e plurisectorial, com a finalidade de prevenir riscos coletivos inerentes a situações de acidente grave ou catástrofe, de atenuar os seus efeitos e proteger e socorrer as pessoas e bens em perigo quando aquelas situações ocorram.

Concluiu-se com o conceito do designado “ciclo dos desastres” ou “gestão da emergência”, ficando-se a saber que é um processo contínuo, visando preparar as comunidades para enfrentar os riscos, evitar ou minimizar os seus efeitos, e que integra quatro fases: prevenção ou mitigação, preparação, resposta ou emergência e reabilitação ou recuperação.

CAPÍTULO 3

SISTEMA NACIONAL DE PROTEÇÃO CIVIL

3.1 INTRODUÇÃO

Este capítulo inicia-se com uma resenha sobre a génese do voluntariado e dos bombeiros e da evolução histórica-legislativa da proteção civil em Portugal. Depois é feita uma apresentação, caracterização e diagnóstico do quadro normativo de suporte da proteção civil, no período entre 2006 e 2016, referenciando os principais diplomas que sustentam técnica e juridicamente o edifício do sistema nacional de proteção civil, nomeadamente a LBPC, o SIOPS, a Autoridade Nacional de Proteção Civil (ANPC), o Serviço Municipal de Proteção Civil (SMPC), as AHB e os CB.

O capítulo é composto da introdução e síntese, acrescido de mais três secções: sinopse sobre o voluntariado e os bombeiros em Portugal; enquadramento histórico-legislativo; ordenamento jurídico, funcional e operacional no período de 2006 a 2016.

3.2 SINOPSE SOBRE O VOLUNTARIADO E OS BOMBEIROS EM PORTUGAL

A história do voluntariado é um fenómeno complexo e diversificado, mas para o compreender no contexto do presente trabalho, far-se-á uma breve incursão no tempo para se perceber a sua evolução, com o objetivo de contextualizá-lo no sentido de evidenciar o aparecimento dos bombeiros voluntários. Determinar um marco temporal, na literatura, que sinalize o início do voluntariado, não é tarefa fácil, até porque a solidariedade sempre foi apanágio do Homem, que ao longo da história, de

forma esporádica, foi ajudando o seu próximo perante situações de perigo. Recuando, por exemplo, às primeiras civilizações egípcias, existia um código moral bastante severo com base em justiça social, consubstanciado em leis que encorajavam os cidadãos a praticar o trabalho voluntário (Costa-Pereira, 2011, p. 6).

Portugal foi dos primeiros países, através das Misericórdias, a exercer trabalhos de voluntariado, prestando ajuda aos necessitados, tendo a primeira, a Misericórdia de Lisboa, sido fundada em 1484, pela rainha D. Leonor, que serviu de modelo para a criação de muitas outras (Ferreira, 2010, p. 131). Numa outra vertente, também não se pode esquecer a ação dos bombeiros, como exemplo único de entrega a uma causa, muitas das vezes com o risco da própria vida, desde os tempos da antiga Roma, com os grupos *vigiles*¹⁶, passando pelo grande incêndio de Londres em 1666¹⁷, ou de Boston em 1679¹⁸, num percurso de sacrifício e abnegação, até a acontecimentos mais recentes como o incêndio na Igreja de São Domingos, em 1959¹⁹, o incêndio do Chiado em 1988²⁰, ambos em Lisboa, e os acontecimentos de 11 de Setembro de 2001, nas *Twin Towers*, em Nova Iorque. De sublinhar, que nesta epítome sobre a evolução histórica do voluntariado referiram-se dois tipos de voluntariado: o não organizado e o organizado. O não organizado vem desde a origem do Homem até aos atos esporádicos e informais da atualidade, com ações de solidariedade social, de entreaajuda entre vizinhança, entre outras. O organizado tem como base três grandes áreas: a ação social,

¹⁶ Os *vigiles* eram uma força de bombeiros, criada pelo Imperador César Augusto, no século VI d.C., depois de um incêndio particularmente desastroso em Roma, tendo nascido, assim, a primeira corporação de bombeiros (FLORIDA FIRE CHIEFS' ASSOCIATION – *Vigiles Societas* [Em linha]).

¹⁷ O Grande Incêndio de Londres, em 1666, começou numa padaria de *Pudding Lane*, alastrando-se pela cidade, tendo durado quatro dias. Ficou para a história, inglesa, como uma das maiores catástrofes de sempre. O fogo praticamente destruiu o distrito de *City of London*, berço histórico da cidade, onde moravam, na época, 80 mil pessoas, 1/6 da população total da cidade (MAPA DE LONDRES – *O Grande Incêndio de Londres destruiu 13,2 mil casas em 1666* [Em linha]).

¹⁸ Em Boston, em 1679, depois de um incêndio devastador que destruiu 155 prédios, foi fundado o primeiro Departamento Profissional Municipal Contra Incêndios na América do Norte (CORPO DE BOMBEIROS MILITAR RIO GRANDE DO SUL – *Aspectos Históricos* [Em linha]).

¹⁹ Em 13 de agosto de 1959, o interior da Igreja foi consumida pelo fogo, tendo a talha dourada do altar e as pinturas de Pedro Alexandrino de Carvalho ficado destruídas e as imagens valiosas foram irremediavelmente perdidas. A Igreja de São Domingos só reabriu em 1994 (TURISMO DE LISBOA – *Igreja de S. Domingos* [Em linha]).

²⁰ “No dia 25 de agosto de 1988 a cidade de Lisboa foi palco de um dos mais violentos incêndios da sua história – o ‘incêndio do Chiado’. O fogo teve o seu foco inicial na Rua do Carmo e propagou-se à Rua Garrett, tendo sido grande o esforço dos bombeiros para evitar a propagação às zonas envolventes, também elas históricas. Este incêndio provocou a total destruição de 18 edifícios, alguns deles emblemáticos do comércio da cidade” (CÂMARA MUNICIPAL DE LISBOA – *1988 – Incêndio do Chiado* [Em linha]).

a saúde e a proteção civil. No domínio da ação social e da saúde são os casos das Misericórdias, que se desenvolveram em número e diversidade. Relativamente à proteção civil, como se viu, sobrevivem hoje, desde o passado longínquo, as corporações de bombeiros, que foram e continuam a ser um baluarte do socorro em Portugal (Ritta, 2002, p. 26).

O desenvolvimento da estrutura organizativa dos CB, assim como a sua cultura e tradições, é um percurso que abrange seis séculos da história portuguesa, pois foi no século XIV que apareceu, em Portugal, a primeira referência alusiva a bombeiros, em 25 de agosto de 1395, por carta régia de D. João I, para proteger Lisboa, determinando a constituição de um grupo de pessoas para vigiar e combater os incêndios (Santos, 1995b, pp. 13-14). Durante os séculos XV e XVI não se conhecem outras medidas, que influenciassem a organização e o funcionamento dos serviços de extinção de incêndios em Lisboa, apenas foram ajustados alguns dos regulamentos existentes. Contudo, em 14 de julho de 1513, a Câmara do Porto contratou fiscais para verificarem “... se o lume, nas habitações, era apagado à noite” (Santos, 1995b, p. 14). Em 1646, a Câmara de Lisboa passou a remunerar, pela primeira vez, os homens que estavam responsáveis pelo combate aos fogos e a disponibilizar escadas e baldes para utilização de água na extinção de incêndios. Porém, estes homens não tinham um local próprio para armazenar o material, mas em 1678, por determinação real de 28 de março, foram criados três armazéns, um no Bairro Alto, outro em Alfama e outro num bairro intermédio a estes, onde se guardavam os materiais destinados ao combate aos incêndios, cujas chaves estavam ao cuidado de um mestre responsável por cada armazém e sempre que tocassem a fogo tinham que imediatamente abrir as portas e orientarem os homens para acudir ao incêndio. Em 1683 foi publicado, em Lisboa, o primeiro “regulamento do pessoal” que obrigatoriamente devia acorrer aos incêndios (Santos, 1995b, p. 15). Em 1728 é criada no Porto a Companhia do Fogo, constituída por 100 “homens práticos” capazes de manobrar diversos instrumentos de combate ao fogo, sob o comando do capitão José de Azevedo (Santos, 1995b, p. 16). Em 1734 foram adquiridas a Inglaterra quatro bombas-tanques, tendo surgido, pela primeira vez, o termo “bombeiro”, que resultou da reestruturação do regulamento do combate a incêndios que vigorava em Lisboa, o qual dividia a cidade em três zonas de atuação

(Santos, 1995b, p. 16). Em janeiro de 1766 é nomeado Domingos da Costa para “capitão das bombas”, para dirigir e organizar os serviços de incêndios de Lisboa, sendo obrigatório todos os capatazes participarem nas ações de combate a incêndios. Em 1786 foi demitido Domingos da Costa e substituído por Mateus António da Costa, que em 1794 foi nomeado inspetor dos incêndios, com poder sobre os capatazes, cabos e aguadeiros (Santos, 1995b, pp. 16-18). No último quartel do século XVIII surgem os primeiros serviços de incêndios privativos, em repartições públicas de Lisboa, palácios reais da capital e dos arredores (Santos, 1995b, p. 18). A Câmara de Lisboa, em 17 de julho de 1834, com o intuito de reorganizar os serviços de incêndio, deliberou a criação da primeira companhia de bombeiros de Lisboa, denominada pelo povo de “Companhia do Caldo e Nabo”, passando a cidade a dividir-se em três distritos, para efeitos de socorro contra os incêndios. Em 1852 procedeu-se a uma nova reorganização do serviço de incêndios de Lisboa, com a publicação do “Regulamento para os Empregados da Repartição dos Incêndios” (Santos, 1995b, pp. 20-21).

O associativismo nos bombeiros foi uma realidade iniciada em Lisboa, em 1868, por iniciativa de Guilherme Cassoul, em 17 de outubro, quando numa conversa entre reconhecidas individualidades da época, propôs a criação de uma companhia de voluntários bombeiros, em virtude do deficiente serviço de ataque a incêndios (Santos, 1995b, p. 22). No dia seguinte foi deliberado, em reunião da Câmara Municipal de Lisboa, criar uma “companhia de voluntários bombeiros”, que ficou adstrita ao Corpo de Bombeiros Municipais, que viria em 1880 a transformar-se na Associação dos Bombeiros Voluntários de Lisboa (Santos, 1995b, p. 22). Os bombeiros tinham como função principal a extinção de incêndios, mas com o evoluir dos tempos estenderam a sua ação às áreas da saúde e dos socorros a náufragos (Santos, 1995b, p. 23). Na área da saúde, os bombeiros começaram a utilizar “ambulâncias” do tipo macas de padiola e de macas rodadas para “o serviço médico e cirúrgico, em ocasiões de sinistro e suas consequências” e dispunham de “pessoal da ambulância”, conforme se ilustra na Figura 2 (Santos, 1995b, p. 23).



Figura 2: Macas rodadas.

Fonte: Santos, 1995a, p. 388.

No início de 1870, ainda antes da criação, em abril de 1892, do Real Instituto de Socorros a Náufragos, “os bombeiros de Portugal (...) vocacionados para socorrer o próximo em caso de cataclismo, cedo se aperceberam da sua utilidade para salvar náufragos de navios encalhados e perdidos na costa (...) com cabos de vaivém passados aos navios encalhados ...”, conforme se mostra na Figura 3 (Fialho, 1995, p. 61; Santos, 1995b, p. 23).

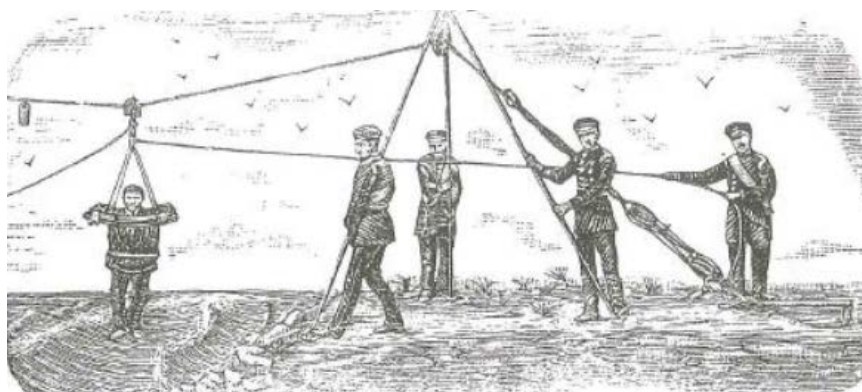


Figura 3: Salvamento a náufragos com cabos de vaivém.

Fonte: Fialho, 1995, p. 61.

Depois da criação da companhia de voluntários bombeiros em 1868 e até ao final do século XIX fundaram-se 82 associações de bombeiros voluntários. Nas primeiras três décadas do século seguinte constituíram-se mais 116 associações (Santos, 1995b, pp. 23, 27 e 29). Este movimento associativo assumiu forte peso na sociedade

portuguesa, tendo surgido grupos de homens e mulheres que se dedicaram à causa dos bombeiros, integrando os corpos gerentes, dando um prestimoso contributo na administração das associações de bombeiros, pelo que são os vulgarmente chamados “bombeiros sem farda” (Santos, 1995b, p. 23).

Em 18 de agosto de 1930 foi fundada a Confederação das Associações e Corpos de Bombeiros, denominada Liga dos Bombeiros Portugueses (LBP)²¹, com o grande objetivo de “defender e promover quanto importe aos interesses dos serviços de incêndios e socorros em calamidades públicas” (Santos, 1995b, p. 30). Atualmente, a LBP tem 470 associados, dos quais 435 são AHB²².

3.3 ENQUADRAMENTO HISTÓRICO-LEGISLATIVO

A proteção civil em Portugal evoluiu da DCT, criada pelo Estado Novo, em abril de 1942, em plena Segunda Guerra Mundial, para fazer face a eventuais ataques a Portugal e proteger as populações e os órgãos vitais do país. O objetivo da DCT era “assegurar o funcionamento, em tempo de guerra ou de grave emergência, das atividades do país, ficando a sua organização a cargo da Legião Portuguesa”. Em junho de 1958, a DCT foi reorganizada, mantendo-se ligada à Legião Portuguesa (LP), e passou a designar-se Organização Nacional da Defesa Civil do Território (ONDCT)²³. Porém, com a “revolução dos cravos”, estas duas organizações foram extintas pelo DL n.º 171/74, de 25 abril. Com a publicação deste diploma, o país ficou sem uma entidade administradora da proteção civil durante cerca de dez meses, até à entrada em vigor do DL n.º 78/75, de 22 de fevereiro, que criou o Serviço Nacional de Proteção Civil (SNPC), na dependência do Ministério da Defesa Nacional (MDN) (art. 1º) e a Comissão Instaladora do Serviço Nacional de Proteção Civil, à qual competia colaborar na sua estrutura e regulamentação (art. 5º)²⁴. Pela leitura do citado art. 1º, percebe-se que o padrão histórico e doutrinário da proteção civil continuava a ter uma

²¹ LIGA DOS BOMBEIROS PORTUGUESES – *Sobre a LBP* [Em linha].

²² *Idem*.

²³ WIKIPÉDIA – *Autoridade Nacional de Proteção Civil* [Em linha].

²⁴ AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO CIVIL (ANPC) – *História da ANPC* [Em linha].

matriz marcadamente de Defesa Civil, quando refere que o SNPC “... tem por objectivo preparar as medidas de protecção, limitar os riscos e minimizar os prejuízos (...) causados por catástrofes naturais ou emergências imputáveis à guerra ...”. De destacar no art. 3º, a menção ao voluntariado como base do sistema de proteção civil “para garantia do seu carácter eminentemente social, o [SNPC] deve admitir o voluntariado como forma normal de recrutamento da maioria dos seus agentes e a gestão democrática das suas instituições como forma de administração das suas estruturas”. Na opinião de Ribeiro (2009b, p. 4), com este regime criou-se o alicerce formal e institucional que veio suportar e a edificar a segurança em proteção civil em Portugal.

Passados quatro anos foi criado o Serviço Nacional de Bombeiros (SNB) – Lei n.º 10/79, de 20 de março –, na dependência do Ministério da Administração Interna (MAI), “... com atribuições de orientar e coordenar as actividades e serviços de socorro exercidos pelos corpos de bombeiros e assegurar a sua articulação, em caso de emergência, com o Serviço Nacional de Protecção Civil” (art. 1º). Meses depois, com a Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 340/79, de 6 de dezembro, os governadores civis passaram a ter competência para exercer, na área do respetivo distrito, a direção dos centros e dos gabinetes de coordenação e proteção civil, que foram criados nalgumas cidades. Para Ribeiro (2009b, p. 4), com a publicação desta Resolução, começou-se “... a definir as linhas matriciais da estrutura funcional da protecção civil, descentralizando competências a nível distrital”, percebendo-se que a par de preocupações de índole política, económica, cultural e social, se verificou, também, uma preocupação de transferir poderes do nível central para os níveis distritais e locais. É igualmente visível uma preocupação dos governantes com a “previsão” e “prevenção” enquanto etapas fundamentais no ciclo de desenvolvimento das atividades de proteção civil, para além do socorro.

No ano seguinte são publicadas as leis orgânicas do SNB (DL n.º 418/80, de 29 de setembro) e do SNPC (DL n.º 510/80, de 25 de outubro). Uma das atribuições especiais do SNB, com maior destaque, encontra-se plasmada na al. a) do n.º 2 do art. 4º do DL n.º 418/80, “promover a instalação gradual de uma escola nacional de bombeiros ...”, que veio a assumir a sua personalidade jurídica em 1995, continuando

a ser, ainda hoje, uma instituição de referência na formação técnica dos bombeiros portugueses. Para Ribeiro (2009b, p. 5), o preâmbulo da lei orgânica do SNPC constituiu-se como uma peça histórica na evolução da proteção civil a nível nacional, sendo interessante ver que atualmente se mantêm as considerações e afirmações nele expostas. No ponto 2 é de destacar que, pela primeira vez, se faz a distinção entre a função proteção civil e SNPC, em que a função é considerada “... uma actividade multidisciplinar e plurisectorial que diz respeito a todas as estruturas da sociedade, responsabilizando cada um e todos os cidadãos”, enquanto “o Serviço pretende ser o instrumento do Estado capaz de dar execução às directivas e determinações emanadas superiormente”. No ponto 3 é referido que “em protecção civil o esforço prioritário deverá ser exercido na tentativa, sempre continuada, de evitar a ocorrência de desastres ou catástrofes ou de minimizar os seus efeitos destruidores”, alertando, assim, para a prevenção, como forma de evitar grandes prejuízos, perdas materiais e sofrimento humano. No ponto 4, a par das medidas de prevenção, há uma preocupação com as ações de socorro e assistência convenientes, que deverão ser estudadas e planeadas, “... com base na experiência acumulada pela ocorrência, por vezes cíclica, das catástrofes e/ou em estudos técnico-científicos tendentes à sua previsão”. Do mesmo modo, no ponto 5, encontra-se plasmada uma preocupação, também, com a reabilitação, referindo que “... deverão ser efectuados estudos e elaborados planos que possibilitem as acções de reconstrução e recuperação das áreas afectadas”. O ponto 6 atribui ao SNPC a responsabilidade de assegurar a coordenação entre os diversos intervenientes. Por último, no ponto 7, aponta para uma descentralização equilibrada da proteção civil, sem prejuízo da colaboração mútua entre autarquias e regiões e do apoio técnico do SNPC. Ribeiro (2009b, p. 6), acerca deste preâmbulo, conclui que se ao longo dos tempos tivesse havido uma leitura atenta do mesmo, por parte dos diversos atores responsáveis pelo sector da proteção civil, nomeadamente o ponto 2, ter-se-ia certamente evitado alguns dissabores, incongruências e erros que foram sendo cometidos.

Segundo Ribeiro (2009b, p. 6), a preocupação com a problemática dos incêndios florestais emergiu com a publicação da Lei n.º 10/81, de 10 de julho, que veio criar “uma estrutura central de consulta e apoio técnico no âmbito das acções de prevenção

e detecção dos incêndios florestais”, a qual foi regulada através do Decreto Regulamentar n.º 55/81, de 18 de dezembro. Outro marco importante, em todo este processo de evolução da proteção civil, deu-se com a publicação da Lei n.º 29/82, de 11 de dezembro, designada como Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas, em que, segundo o n.º 1 do art. 70º, o SNPC deixou de estar subordinado ao MDN e passou a depender do Primeiro-Ministro (PM), podendo este delegar estas competências no Ministro da Administração Interna, em tempo de paz, e no Ministro da Defesa Nacional, em tempo de guerra (n.º 2 do mesmo artigo).

No dizer de Ribeiro (2009b, pp. 5-6), outro normativo com especial interesse é a RCM n.º 17/85, de 17 de abril, a qual recomendava “aos serviços de Estado (...) às empresas públicas e às concessionárias de serviços públicos (...) sedeados ou em actividade nos concelhos, que prestem às autarquias locais toda a colaboração na organização e no funcionamento do Serviço Municipal de Protecção Civil ...”. De salientar que a referência aos SMPC não tinha, até esta altura, qualquer tipo de determinação jurídico-legal para a respetiva criação e constituição. Na prática, deixava essa prerrogativa aos municípios que, por sua iniciativa, criavam ou não esses Serviços, pelo que eram raras as câmaras municipais que os possuíam. Na verdade, foi em resultado da necessidade de organizar a resposta às intempéries que se abateram em 1983, sobre a região de Lisboa, provocando elevados danos humanos e materiais, que emergiu e se institucionalizou, em 1985, o SMPC da Câmara Municipal, como um dos serviços com maior representatividade nacional, que viria a ser um referencial para outros SMPC vindouros.

Seguindo o raciocínio de Ribeiro (2009b, pp. 8-9), apesar dos desenvolvimentos legislativos após o “25 de abril”, só em 1991 se chegou, pela primeira vez, a um dos mais importantes e estruturantes diplomas legais produzidos no quadro do sector da proteção civil – a primeira LBPC (Lei n.º 113/91) –, que procurou sistematizar a legislação dispersa e insuficiente e dar início a uma implementação progressiva do sistema. Constituiu-se na matriz jurídica de todo o sistema, estabelecendo, pela primeira vez, que a proteção civil constitui uma atividade de carácter público e privado, envolvendo o Estado e os cidadãos “... com a finalidade de prevenir riscos colectivos inerentes a situações de acidente grave, catástrofe e calamidade (...) e de atenuar os

efeitos e socorrer as pessoas em perigo ...” (art. 1º). Desta definição ressaltam dois aspetos cruciais:

- A atividade é de carácter público e privado, estando subjacente um conceito abrangente de segurança em que todos são responsáveis, com o claro intuito de abandonar a responsabilidade exclusiva da coisa pública e de a alargar também à esfera privada;
- A referência a três fases do ciclo dos desastres, a prevenção (“prevenir riscos colectivos”), a preparação (“atenuar os efeitos”) e a emergência (“socorrer as pessoas em perigo”), não sendo, ainda, considerada formalmente a reabilitação, que corresponde à quarta fase do ciclo.

Depois, fixou os objetivos e domínios de atuação dos agentes de proteção civil (art. 3º) e determinou que a política de proteção civil consiste num conjunto de princípios orientadores (art. 5º), onde se salienta o princípio da subsidiariedade (art. 6º), embora este princípio não esteja claramente exposto. Definiu a competência dos diferentes órgãos políticos e administrativos, relativamente ao enquadramento, coordenação, direção e execução da política de proteção civil (art.ºs 10º a 16º), e a estrutura, os serviços e os agentes do sistema nacional de proteção civil (art.ºs 17º e 18º). Estabeleceu, também, os domínios de cooperação dos organismos e instituições de investigação técnica e científica (art. 19º).

A Lei n.º 159/99, de 14 de setembro, veio estabelecer “... o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais, (...) concretizando os princípios da descentralização administrativa e da autonomia do poder local” (art. 1º). Dias depois foi publicada a Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, que estabeleceu o quadro de competências e o regime jurídico de funcionamento dos órgãos dos municípios e das freguesias. Na al. x) do n.º 1 do art. 68º é cometida ao presidente da câmara a competência de “dirigir, em estreita articulação com o Serviço Nacional de Protecção Civil, o serviço municipal de protecção civil, (...) operações de socorro e assistência, com especial relevo em situações de catástrofe e calamidade públicas”.

Já no século XXI, releva-se a publicação da Portaria n.º 449/2001, de 5 de maio, caracterizando “... a organização do dispositivo operacional do sector dos bombeiros, designado por Sistema de Socorro e Luta contra Incêndios” (n.º 1 do art. 1º). Os terceiros e quartos parágrafos do preâmbulo referem-se a “... um novo conceito de Sistema Nacional de Protecção e Socorro ... [que] ... assenta em dois pilares distintos mas complementares ...” o SNPC e o SNB. Entretanto, este diploma serviu de base à criação do Serviço Nacional de Bombeiros e Protecção Civil (SNBPC), por via da publicação do DL n.º 49/2003, de 25 de março, concretizando-se a fusão do SNPC, do SNB e da Comissão Nacional Especializada de Fogos Florestais, que foram extintos, conforme expresso no art. 54º.

Cerca de dois anos depois foi criada, pela RCM n.º 88-A/2005, de 11 de maio, a Autoridade Nacional para os Incêndios Florestais (ANIF) com a incumbência de apresentar um relatório final onde fossem apontadas as vias alternativas para minimizar ou eliminar as falhas ou carências detetadas. Nas conclusões do relatório foram identificadas deficiências no sistema nacional de proteção civil, tanto ao nível da prevenção, deteção, vigilância e da resposta ao combate a incêndios florestais, como ao nível do comando e coordenação entre os diversos intervenientes envolvidos. A fim de corrigir estas fragilidades, foram apresentadas propostas que implicavam a criação de novos diplomas legislativos e a alterações de outros. No respeitante a novos diplomas recomendou a “criação de perfil funcional de competências da nova estrutura do comando único, ao nível Municipal, Distrital e Nacional, estatuto e respectivo ingresso, constituindo-se o alicerce de um Corpo Especial que importa criar”. Quanto a diplomas que foram analisados, propôs, de entre outros, as seguintes alterações legislativas mais significativas (ANIF, 2005, pp. 7 e 119-131):

- Ao Decreto Regulamentar n.º 41/97, de 7 de outubro²⁵, “...face à proposta para a criação de uma rede nacional de Grupos de Intervenção Permanente (GIPE) a instalar nos Corpos de Bombeiros associativos e municipais voluntários, terá de ser revisto”;

²⁵ Estabelece o regime jurídico da tipificação dos CB.

- Ao DL n.º 295/2000, de 17 de novembro²⁶, “... nomeadamente ao nível do perfil de competências dos Comandantes Operacionais, da qualificação dos restantes Quadros e Chefias, e, ao nível do ingresso e formas de acesso aos quadros de pessoal”;
- Ao DL n.º 297/2000, de 17 de novembro²⁷, no que concerne “... à obrigatoriedade da formação dos quadros que beneficiam deste estatuto, bem como da obrigatoriedade da sua comparência nos exercícios e treinos operacionais e prestação de serviço efectivo nos Corpos de Bombeiros”;
- À Portaria n.º 449/2001, de 5 de maio²⁸, “...face aos novos conceitos que [foram] introduzidos ao nível Municipal, Distrital e Nacional”;
- Ao DL n.º 49/2003, de 25 de março²⁹, nomeadamente do quadro de competências do comando nacional de operações de socorro (CNOS), do comando distrital de operações de socorro (CDOS), do comandante operacional nacional (CONAC) e dos comandantes operacionais distritais (CODIS) e ao ser introduzido o conceito de comandante municipal este deve também constar nesta alteração legislativa;
- Ao DL n.º 156/2004, de 30 de junho³⁰, “... face às medidas preconizadas para o nível Nacional e Municipal ...”;
- À primeira LBPC (Lei n.º 113/91).

Passado pouco mais de um ano, após a entrega deste relatório ao Governo, em outubro de 2015, iniciou-se uma reforma legislativa no sistema nacional de proteção civil que será abordada nas próximas secções.

²⁶ Aprova o Regulamento Geral dos CB, alterado pelo DL n.º 209/2001, de 28 de julho.

²⁷ Procede à revisão dos benefícios consagrados no Estatuto Social do Bombeiro, alterado pelo DL n.º 209/2001.

²⁸ Cria o Sistema de Socorro e Luta contra Incêndios.

²⁹ Cria a Lei Orgânica do SNBPC, alterado pelo DL n.º 97/2005, de 16 de junho.

³⁰ Estabelece as medidas e ações a desenvolver no âmbito do Sistema Nacional de Prevenção e Proteção da Floresta contra Incêndios.

3.4 ORDENAMENTO JURÍDICO, FUNCIONAL E OPERACIONAL NO PERÍODO DE 2006 A 2016

Apresenta-se de seguida os diplomas publicados no período entre 2006 e 2016, que sustentam técnica e juridicamente o edifício do sistema nacional de proteção civil e que se consideram relevantes para o presente trabalho. Assim, o ano de 2006, conforme já referido, constituiu-se como um marco histórico, tal como tinha acontecido em 1991, levando a efeito, num período temporal de pouco mais de um ano, importantes reformas no quadro jurídico da proteção civil.

3.4.1 A LEI DE BASES DE PROTEÇÃO CIVIL

Com a produção e publicação da Lei n.º 27/2006, de 3 de julho³¹ é redefinido o sistema nacional de proteção civil, constituindo-se como elemento estruturante e com efeitos decisivos em todo o sistema, passando a ANPC a assumir “... um papel fundamental no âmbito do planeamento, coordenação e execução da política de proteção civil”. Com esta nova LBPC foi abandonada a matriz descentralizadora e horizontal seguida, até então, cuja construção teve as virtudes e os defeitos normais de um processo que ainda não tinha atingido a sua maturidade, para passar para um sistema iminentemente vertical e centralizador (Ribeiro, 2009b, pp. 13-14).

No capítulo I do diploma, atinente aos objetivos e princípios, não se verificaram alterações significativas face à lei anterior, mas ampliou e indicou formalmente as entidades e os protagonistas envolvidos, conforme decorre da definição de proteção civil, com um carácter mais abrangente. Assim, a proteção civil passou a ser a “... actividade desenvolvida pelo Estado, Regiões Autónomas e autarquias locais, pelos cidadãos e por todas as entidades públicas e privadas ...” (n.º 1 do art. 1º), reforçando a posição das Regiões Autónomas e autarquias locais. Em conformidade com o n.º 2, do mesmo artigo, a proteção civil mantém-se, ainda, conforme previsto no art. 6º da anterior lei, como atividade que “... tem carácter permanente, multidisciplinar e

³¹ Objeto de alterações pela Declaração de Retificação n.º 46/2006, de 7 de agosto, Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro e Lei n.º 80/2015, de 3 de agosto (que a republica).

plurissectorial ...”. As primeiras alterações aparecem no art. 3º com as definições de acidente grave e de catástrofe, desaparecendo o termo calamidade, que como se verá adiante, passou a ter um entendimento conceptual, correspondendo a um estado. Porém, no art. 4º, para além de manter os objetivos relativos à prevenção – “prevenir os riscos colectivos ...” –, à preparação – “atenuar os riscos colectivos e limitar os seus efeitos ...” – e à emergência – “socorrer e assistir as pessoas ...” –, acrescenta um quarto objetivo – “apoiar a reposição da normalidade da vida das pessoas em áreas afetadas por acidente grave ou catástrofe” –, consagrando formalmente, desta forma, a fase de reabilitação do ciclo dos desastres. Do mesmo modo, ainda no art. 4º, também se mantêm os domínios de atuação, sendo acrescentado apenas um, a “previsão e planeamento de acções atinentes à eventualidade de isolamento de áreas afectadas por riscos” [al. g)]. Deste articulado sobressai a preocupação em torno das novas ameaças e perigos do século XXI, como sejam os riscos tecnológicos e o terrorismo. O art. 5º reflete um esforço na promoção de uma conceptualização doutrinária da proteção civil, instituindo os seguintes princípios especiais aplicáveis a esta atividade: prioridade, prevenção, precaução, subsidiariedade, cooperação, coordenação, unidade de comando e informação (Ribeiro, 2009b, pp. 14-15).

Uma das novidades importantes e quicá uma das medidas mais controversas presentes nesta LBPC surge no capítulo II com as situações de alerta, contingência e calamidade, que ao serem reconhecidas requerem a “... adopção de medidas adequadas e proporcionais à necessidade de enfrentar graus crescentes de perigo, actual ou potencial” (art. 8º). Na Secção II, definem-se tanto as competências como o âmbito para a sua declaração (Ribeiro, 2009b, p. 16).

O capítulo III é dedicado ao enquadramento, coordenação, direcção e execução da política de proteção civil, organizando o edifício de decisão política, desde a Assembleia da República, com funções de enquadramento da política de proteção civil e fiscalização da sua execução (n.º 1 do art. 31º), passando pelo Governo, com competências atribuídas na respetiva condução dessa política (n.º 1 do art. 32º), tanto na sua definição como na execução [al. a) do n.º 1 do art. 32º], até ao PM, enquanto responsável pela direcção da política de proteção civil (n.º 1 do art. 33º). Os outros patamares administrativos e territoriais são atribuídos quer ao governador civil (art.

34º), quer ao presidente da câmara municipal (art. 35º), como responsáveis da política de proteção civil, ao nível distrital e municipal, respetivamente. Neste capítulo, para além da Comissão Nacional de Proteção Civil (CNPC), que se mantém, enquanto estrutura central de coordenação e de assistência ao PM e ao Governo (art. 36º), prevê, ainda, que em cada distrito, exista uma comissão distrital de proteção civil (CDPC), competindo-lhe acionar a elaboração, acompanhar a execução e determinar o acionamento dos planos distritais de emergência, acompanhar as políticas de proteção civil desenvolvidas por agentes públicos e promover a realização de exercícios, simulacros ou treinos operacionais (n.º 1 do art. 38º). A responsabilidade da direção e presidência da CDPC é do governador civil e dela fazem parte todas as entidades, serviços e organismos de representatividade nas atividades de proteção civil (art. 39º).

O capítulo IV é inteiramente dedicado à estrutura de proteção civil, sendo feita alusão, pela primeira vez, à ANPC (art. 44º) e o artigo seguinte determina que “a estrutura de proteção civil organiza-se ao nível nacional, regional e municipal”. O n.º 1 do art. 46º substitui a expressão, contida na anterior lei, “exercem funções de protecção civil ...” por “são agentes de protecção civil ...”, sendo o SNB substituído pelos CB e designando, por sua vez, como novos agentes, os sapadores florestais, enquanto no INEM é acrescentado “... e demais serviços de saúde”. No n.º 3 deste artigo é referido que sobre as associações humanitárias de bombeiros voluntários, de entre outras, “impende especial dever de cooperação com os agentes de protecção civil ...”.

O capítulo V é dedicado às operações de proteção civil, criando o SIOPS, definindo-o como sendo “... o conjunto de estruturas, de normas e procedimentos que asseguram que todos os agentes de protecção civil actuam, no plano operacional, articuladamente sob um comando único ...” (n.º 1 do art. 48º). No art. 50º são introduzidas a tipificação dos riscos e as medidas de prevenção a adotar, não surgindo contudo, qualquer conceito de análise de risco, nem de definição de plano de prevenção.

Decorridos nove anos sobre a entrada em vigor da LBPC de 2006 foi publicada a Lei n.º 80/2015, de 3 de agosto, que de acordo com a fundamentação do Governo, na proposta de Lei n.º 319/XII (4ª), “... resulta da necessidade de manter atualizado este

diploma legal [e adaptado à realidade presente] atendendo à importância da matéria que regula”. Seguindo a análise de Gil Martins³², das principais alterações verificadas, destacam-se, as seguintes:

- A transferência das competências que eram dos governadores civis, extintos em 2011, designadamente:
 - Cabe ao presidente da câmara municipal declarar a situação de alerta de âmbito municipal ou à entidade responsável pela área da proteção civil, no todo ou em parte do seu âmbito territorial de competência (art. 13º);
 - Cabe à entidade responsável pela área da proteção civil no seu âmbito territorial de competência declarar a situação de contingência (art. 16º);
 - A presidência das CDPC passa a ser desempenhada por um presidente de câmara municipal, escolhido entre os três designados pela Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) (art. 39º);
 - Os planos de emergência de proteção civil de âmbito supradistrital, distrital e supramunicipal passam a ser elaborados pela ANPC (n.º 7 do art. 50º);
 - A solicitação ao presidente da ANPC para a participação das Forças Armadas em missões de proteção civil, nas respetivas áreas operacionais, passa para a competência dos presidentes das câmaras municipais (n.º 2 do art. 53º);
- A introdução da lógica do princípio de subsidiariedade entre os atos de declaração de situação de contingência ou de situação de calamidade, bem como a sua clarificação, instituindo-se a regra que nenhum ato pode ser declarado sem o ter sido no patamar precedente, exceto em situações excecionais (n.º 3 do art. 8º);
- Os representantes de cada Governo Regional passam a fazer parte da composição da CNPC (art. 37º), em vez de poderem participar como anteriormente definido;

³² OBSERVATÓRIO DE PROTEÇÃO CIVIL & SAFETY – *Nova Lei De Bases de Proteção Civil* [Em linha].

- Nas comissões municipais de proteção civil (CMPC) é substituída a figura do COM pela do coordenador municipal de proteção civil [al. b) do art. 41º], cuja alteração terá que ser refletida na revisão da Lei n.º 65/2007, de 12 de novembro, que determina as suas competências;
- A estrutura de proteção civil para além dos níveis nacional, regional e municipal, passa também a organizar-se ao nível distrital (art. 45º);
- São separadas “as autoridades marítima e aeronáutica”, como agentes de proteção civil, passando a ter atribuições próprias “os órgãos da Autoridade Marítima Nacional” e “a Autoridade Nacional da Aviação Civil” (art. 46º);
- São separados, em artigos diferentes, os agentes de proteção civil das entidades com dever especial de cooperação (novo art. 46º-A). As “associações humanitárias de bombeiros voluntários” são substituídas pelas “entidades de direito privado detentoras de corpos de bombeiros ...” e são introduzidas as “organizações de voluntariado de proteção civil”, colocando-as em paralelo com as entidades detentoras de CB;
- As estruturas e órgãos da autoridade marítima nacional ficam obrigados a garantir a articulação operacional, nos espaços sob a sua jurisdição, com as estruturas previstas no SIOPS (novo art. 48º-A);
- Na situação de estado de exceção ou de guerra, desaparece a referência ao Conselho de Planeamento Civil de Emergência, em matéria de planeamento a nível internacional (art. 59º).

Apesar das alterações verificadas, este novo quadro normativo não reúne consensos, já que no dizer de Gil Martins é um diploma “... mais simples e mais coerente”³³ e, em sentido contrário, Duarte Caldeira, refere “... que, uma vez mais, continuamos com a fobia de produzir e alterar leis no sistema de protecção civil, transformando o acto legislativo num fim em si mesmo, em vez de utilizá-lo como instrumento de normalização estrutural”³⁴.

³³ OBSERVATÓRIO DE PROTEÇÃO CIVIL & SAFETY – *Nova Lei De Bases de Protecção Civil* [Em linha].

³⁴ CLADEIRA – *Lei de Bases da Protecção Civil: uma oportunidade perdida* [Em linha].

3.4.2 O SISTEMA INTEGRADO DE OPERAÇÕES DE PROTEÇÃO CIVIL

Logo após a publicação da LBPC de 2006, surgiu o DL n.º 134/2006, de 25 de julho³⁵ – SIOPS –, em cujo preâmbulo transparece o seu carácter de instrumento de ordem operacional no domínio do comando único. O enfoque do sistema é aglutinar, no plano operacional, a interoperabilidade e articulação entre todas as entidades e agentes de proteção civil que se encontrem no TO, definindo as cadeias verticalizadas de comando. Está subjacente a dicotomia “coordenação” *versus* “comando”, direcionada para mecanismos de organização e preparação operativa, em ordem a garantir a sua eficácia e funcionalidade na gestão do socorro.

A ANPC é o pilar de todo o SIOPS, constituindo-se como uma estrutura dotada de competências e autoridade para gerir as ações de resposta às emergências (Ribeiro, 2009b, p. 25). Esta asserção está patente no preâmbulo deste diploma, começando por referir, no primeiro parágrafo, que as ações de proteção civil são obrigatoriamente integradas pelos agentes e serviços públicos e de organizações não-governamentais, entre outras. Pela leitura do terceiro parágrafo, percebe-se que o SIOPS se desenvolve suportado em estruturas de coordenação e de comando operacional. As estruturas de coordenação, designados centros de coordenação operacional (CCO), existentes no âmbito nacional e distrital, compatibilizam-se com “... todas as instituições necessárias para fazer face a acidentes graves e catástrofes”. As estruturas de comando operacional “... agem perante a iminência ou ocorrência de acidentes graves ou catástrofes em ligação com outras forças que dispõem de comando próprio”. O objetivo deste sistema, como referido no quarto parágrafo, é conseguir que duma forma global, a coordenação e comando de operações de socorro seja centralizado, aglutinando entidades diversas, mesmo aquelas que não estejam organicamente integradas na ANPC, mas que para efeitos operacionais dependem do SIOPS. Por último, no quinto parágrafo, é referido que “com a criação do SIOPS é estabelecido um sistema de gestão de operações, definindo a organização dos teatros de operações e dos postos de comando, clarificando competências e consolidando a doutrina operacional”.

³⁵ Alterado pelos DL n.ºs 114/2011, de 30 de novembro, e 72/2013, de 31 de maio (que o republica).

O que está expresso neste preâmbulo acaba por ser concretizado pelo legislador nos primeiros artigos deste diploma, pois, segundo o n.º 1 do art. 1º, o SIOPS, em articulação com o art. 46º da LBPC, “... é o conjunto de estruturas, normas e procedimentos que asseguram que todos os agentes de protecção civil actuam, no plano operacional, articuladamente sob um comando único, sem prejuízo da respectiva dependência hierárquica e funcional”. O n.º 2, do mesmo artigo, refere que “o SIOPS visa responder a situações de iminência ou de ocorrência de acidente grave ou catástrofe”, em remissão para o art. 3º da LBPC. Para responder a estas solicitações, conforme referido no n.º 3, o SIOPS articula-se no princípio do comando único e “... assenta nas duas dimensões do Sistema, a da coordenação institucional e a do comando operacional”. A coordenação institucional é assegurada pelos CCO, que a nível nacional tem a designação de Centro de Coordenação Operacional Nacional (CCON), coordenado pelo presidente da ANPC, que pode ser substituído pelo CONAC. Ao nível de cada distrito, funcionam os Centros de Coordenação Operacional Distrital (CCOD), coordenados pelo respetivo CODIS (art.os 2º a 4º). Esta coordenação é a moldura central do sistema, enquadrando-a como estrutura responsável “... pela gestão da participação operacional de cada força ou serviço nas operações de socorro a desencadear” (n.º 2 do art. 2º). Para Gomes (2008, p. 25) os CCO “... são instrumentos de coordenação estrutural que funcionam como uma espécie de **estado-maior de apoio à tomada de decisão**”, que tanto podem ser ativados na ocorrência de operações de socorro ou de operações de proteção civil³⁶. Não deixa de ser curioso que não é contemplado neste normativo, centros de coordenação operacional a nível municipal, remetendo o art. 36º, no que respeita ao comando único municipal, designadamente a sua articulação com os níveis nacional e distrital, para regulação em diploma próprio. Ou seja, segundo Gomes (2008, p. 25) e Ribeiro (2009b, p. 26), o nível local aponta para um papel de apoio e articulação com as ações dirigidas e comandadas pelas estruturas nacionais e distritais do domínio da ANPC.

³⁶ Entende-se por operações de socorro aquelas onde participa apenas pessoal técnico (os agentes de proteção civil), sendo distintas das operações de proteção civil, porque estas pressupõem o acionamento de um plano de emergência e pela assunção da função de diretor do plano e, consequentemente, o exercício da coordenação da operação pela componente político-administrativa, e.g. presidente da câmara, primeiro-ministro (Gomes, 2008, pp. 24-25).

No âmbito da gestão de operações (capítulo III), o n.º 2 do art. 5º, determina que a ANPC “... dispõe de uma estrutura operacional própria, competindo-lhe (...) assegurar o comando operacional das operações de socorro e ainda o comando operacional integrado de todos os corpos de bombeiros ...”. Ao CNOS é-lhe cometida a competência, entre outras, de “assegurar o comando e controlo das situações que pela sua natureza, gravidade, extensão e meios envolvidos ou a envolver requeiram a sua intervenção” [al. c) do n.º 1 do art. 7º]. Ao CDOS também lhe é atribuída uma competência igual [al. b) do n.º 1 do art. 11º], sendo-lhe imputada outra de coordenação, conforme fixado na al. e), “assegurar a coordenação, no respeito pela sua direcção e comando próprios, de todas as entidades e instituições empenhadas em operações de socorro”. Ou seja, como bem assinala Gomes (2008, p. 25), nas operações de socorro, provavelmente, o legislador assumiu que o CDOS assegura o comando e controlo somente dos CB e a coordenação quando outros agentes estiverem envolvidos (e.g. forças de segurança e INEM). Assim sendo, a função de comandante das operações de socorro (COS) tanto pode ser exercida pelos comandantes dos CB como pelos chefes de outros agentes, que em primeiro lugar chegarem ao local da ocorrência. Ou ainda, pelos elementos do CNOS e dos CDOS, ficando ao critério de cada um destes elementos que, se acharem por bem, podem intervir e comandar qualquer operação de socorro e, simultaneamente, coordenar os restantes agentes que estejam a participar. No limite, podem assumir o comando de uma operação de socorro de reduzidas proporções. O sistema de gestão de operações consagra o verdadeiro sentido doutrinário do SIOPS, destacando-se, desde logo, duas importantes e fundamentais linhas de força, desenvolve-se de forma modular e evolutiva. A primeira, conforme referido no n.º 1 do art. 12º, estabelece que “o sistema de gestão de operações (...) se desenvolve de uma forma modular ...” ao nível da sua organização operacional. A segunda estabelece que:

Sempre que uma força de socorro de uma qualquer das organizações integrantes do SIOPS seja accionada para uma ocorrência, o chefe da primeira força a chegar ao local assume de imediato o comando da operação e garante a construção de um sistema evolutivo de comando e controlo da operação. (n.º 2)

O sistema de gestão de operações (capítulo IV) está configurado nos níveis estratégico, tático e de manobra (n.º 1 do art. 13º). Seguidamente é definido o posto de comando operacional (art. 14º), as suas missões genéricas (art. 15º) e respetiva constituição (art. 16º), com notórias analogias à organização castrense. Depois refere que “um teatro de operações organiza-se em sectores a que correspondem zonas geográficas ou funcionais conforme o tipo de acidente e as opções estratégicas consideradas” (n.º 1 do art. 17º), denominadas zonas de intervenção, que se configuram “...como áreas circulares, de amplitude variável e adaptadas às circunstâncias e à configuração do terreno ...” e podem compreender as ZS, ZA, ZCR e ZRR (n.º 1 do art. 18º). Para Ribeiro (2009b, p. 27), este diploma reveste uma forma importante atinente aos conceitos de operações, no processo da execução operativa – gestão da emergência e de socorro –, por efeito da iminência ou ocorrência de desastres (acidentes graves e/ou catástrofes), e em relação à doutrina operacional do sistema de proteção e socorro. Neste domínio, são ainda consagrados quer os dispositivos de resposta operacional (art. 26º), com evidência e referenciação explícita para os que decorrem dos incêndios florestais (art. 28º), quer os mecanismos de articulação e compromissos com os serviços de busca e salvamento marítimo e aéreo (art.ºs 32º e 33º).

Passados cerca de sete anos, o DL n.º 72/2013 procedeu à segunda alteração ao DL n.º 134/2006 que, de acordo com o segundo parágrafo do preâmbulo, prevê adaptar o novo modelo de organização operacional do SIOPS, “... tendo por base, ao nível operativo, o princípio do comando e estratégia únicos, independentemente da respetiva dependência hierárquica e funcional”. Acrescenta, no terceiro parágrafo, que é reforçado o CNOS, “... dotando-o de uma maior capacidade de resposta e criam-se os agrupamentos distritais de operações de socorro, com o objetivo de aproveitar efeitos de escala e sinergia na capacidade de coordenação e controlo”. Ao mesmo tempo, “... procura-se dar maior uniformidade e constância às diferentes respostas que se afiguram necessárias, sejam no âmbito do combate a incêndios florestais, acidentes industriais ou outro tipo de ocorrência de acidente grave ou catástrofe”. O objetivo último, conforme decorre do quarto parágrafo, é “... obter uma redução do número de elementos ao nível da estrutura operacional, permitindo racionalizar estruturas e alocar

recursos a outras áreas da proteção civil”. Das alterações introduzidas, no novo quadro normativo, releva-se que ao nível da coordenação institucional os representantes das Forças Armadas passam a integrar, obrigatoriamente, os CCON e CCOD (n.ºs 2 dos art.ºs 3º e 4º).

No capítulo da gestão de operações, o CNOS passa a ser constituído por três adjuntos de operações nacionais, em vez de dois (n.º 1 do art. 6º), redefinindo as suas células operacionais, passando a compreender a de planeamento, operações, monitorização e avaliação do risco e informações, a de logística e comunicações e a de gestão de meios aéreos, dirigidas por chefes de células operacionais (n.º 2). Nas competências do CNOS, desaparece a figura dos CDOs, sendo substituídos pelos comandos de agrupamento distrital de operações de socorro [al. b) do n.º 1 do art. 7º], enquanto o n.º 2, deste artigo, prevê os chefes de células operacionais. A célula de planeamento, operações e informações passa a designar-se célula operacional de planeamento, operações, monitorização e avaliação do risco e informações, acrescentando-lhe a competência de “manter informação atualizada sobre acidentes graves e catástrofes ...” (art. 8º). No que respeita à célula de logística e meios especiais é renomeada para célula operacional de logística e de comunicações, deixando de ter a competência de assegurar a ligação e o apoio aos meios aéreos e unidades especiais, mas passando a articular as redes de comunicações e de informática (art. 9º). Neste capítulo são aditados três artigos, com a introdução da nova célula operacional de gestão de meios aéreos, que tem como competência assegurar a ligação e o apoio aos meios aéreos de outros agentes de proteção civil, quando ao serviço da ANPC, proceder ao estudo e planeamento do apoio logístico necessário às operações aéreas e garantir a operacionalidade da rede de comunicações aéreas (art. 9º-A). É introduzida a figura dos agrupamentos distritais de operações de socorro, que são dirigidos pelos comandantes operacionais de agrupamento distrital (CADIS), cuja estrutura de apoio a estes comandantes é assegurada por um comando operacional distrital de operações de socorro da sua área de âmbito territorial (art. 9º-B). As competências do CADIS veem elencadas no art. 9º-C. O CODIS deixa, assim, de reportar ao CONAC, passando a depender hierarquicamente do CADIS (n.º 3 do art. 11º). No sistema de gestão de operações, no n.º 1 do art. 12º, constata-se que está subjacente o princípio da

subsidiariedade, quando é referido que o sistema “... se desenvolve de uma forma modular e evolutiva ...” e no nº 4 é referido que os agentes presentes no TO deverão ter capacidade operacional, para além da já prevista adequação técnica.

3.4.3 A AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO CIVIL

A toda a reforma legislativa operada em 2006, materializada com o enquadramento transversal e globalizante da LBPC e a definição e delimitação operacional traduzida pelo SIOPS, faltava regimentar a estrutura central de autoridade e coordenação do sistema de proteção civil, que vinculasse tanto a sua implementação, como o seu inerente desenvolvimento. Com a publicação do DL n.º 203/2006, de 27 de outubro³⁷, foi criada a ANPC, cuja orgânica foi aprovada pelo DL n.º 75/2007, de 29 de março³⁸, substituindo o SNBPC, assumindo a ANPC “... um papel fundamental no âmbito do planeamento, coordenação e execução da política de protecção civil”, conforme decorre do segundo parágrafo do preâmbulo. No quinto parágrafo é referido que para poder desempenhar cabalmente este papel devem-lhe ser conferidos os instrumentos jurídicos e orgânicos, que lhe permitam assegurar que a segurança das populações e a salvaguarda do património estejam garantidas, em ordem a “...prevenir a ocorrência de acidentes graves e catástrofes, assegurar a gestão dos sinistros e dos danos colaterais, e apoiar a reposição das funções que reconduzam à normalidade nas áreas afectadas”. O sexto parágrafo é claro nas intenções, referindo que o diploma pretende um novo modelo de organização para a ANPC, que lhe assegure cumprir com eficiência e em tempo oportuno as suas atribuições, “... no âmbito da previsão e gestão de riscos, da actividade de protecção e socorro, das actividades dos bombeiros e em matéria do planeamento de emergência”. Por último, no oitavo parágrafo, fica-se a saber que integra três direcções nacionais, bem como a estrutura de comando do SIOPS. De certa forma, poder-se-á dizer que se valoriza o planeamento de emergência, numa ótica de previsão e gestão de riscos, os bombeiros voltam a ter um interlocutor

³⁷ Aprova a Lei Orgânica do MAI, alterado pelos DL n.ºs 126-B/2011, de 29 de dezembro, 161-A/2013, de 2 de dezembro, 112/2014, de 11 de julho e 163/2014, de 31 de outubro.

³⁸ Alterado pelos DL n.ºs 73/2012, de 26 de março, 73/2013, de 31 de maio, e 163/2014, de 31 de outubro, que o republica.

num serviço central da administração direta do Estado, sendo-lhe atribuída autonomia administrativa e financeira e património próprio, sob a tutela do MAI, conforme decorre do art. 1º. Tem como missão o planeamento, coordenação e execução da “...política de protecção civil, designadamente na prevenção e reacção a acidentes graves e catástrofes, de protecção e socorro de populações e de superintendência da actividade dos bombeiros” (n.º 1 do art. 2º). São-lhe atribuídas competências no âmbito da previsão e gestão de riscos, de planeamento e emergência, da atividade de proteção e socorro e das atividades dos bombeiros (n.ºs 2 a 5 do mesmo artigo). Os seus órgãos são definidos no art. 9º, sendo o presidente o dirigente, com competências políticas, operacionais e administrativas, coadjuvado por três diretores nacionais, fazendo parte, ainda, um órgão consultivo, designado por Conselho Nacional de Bombeiros, presidido pelo presidente da ANPC (art. 12º). A organização interna dos serviços da ANPC é uma estrutura hierarquizada, compreendendo, como já referido, três direções com as competências que a seguir se descrevem (n.º 1 do art. 13º e art.ºs 14º a 16º):

- A direção nacional de planeamento de emergência gere, fundamentalmente, o planeamento de emergência e da prevenção e gestão de riscos;
- A direção nacional de bombeiros tem competências, quer no âmbito da atividade dos CB, em termos de regulação e fiscalização, quer na operacionalidade e segurança dos bombeiros;
- A direção nacional de recursos de proteção civil tem competências no âmbito do planeamento, organização e gestão dos meios e recursos afetos à ANPC.

Ainda na sua organização interna compreende a estrutura de comando constituída pelo CNOS e pelos CDOS (n.º 2 do art. 13º), que asseguram o comando operacional das operações de socorro e ainda o comando operacional integrado de todos os agentes de proteção civil. O CNOS é dirigido pelo CONAC, coadjuvado pelo 2.º CONAC e por três adjuntos de operações nacionais (n.º 1 do art. 17º). Cada um dos CDOS é dirigido por um CODIS, coadjuvado pelo 2.º CODIS (n.º 1 do art. 18º).

Passados cinco anos as atribuições do Conselho Nacional de Planeamento Civil de Emergência (CNPCE) foram transferidas para a ANPC, com a entrada em vigor do DL n.º 73/2012, de 26 de março³⁹, passando a fazer parte da sua missão “... assegurar o planeamento e coordenação das necessidades nacionais na área do planeamento civil de emergência com vista a fazer face a situações de crise ou de guerra” (n.º 1 do art. 2º). Poder-se-á dizer que esta alteração na missão e atribuições da ANPC, ao passar a englobar as situações de crise e de guerra, para além dos acidentes graves e catástrofes, reforçou substancialmente o seu âmbito de ação. Com a extinção do CNPCE, a ANPC, através da direção nacional de planeamento de emergência, passou a representar Portugal no Comité de Planeamento Civil de Emergência da Organização do Tratado do Atlântico Norte [al. d) do n.º 2 do art. 14º].

Entretanto, cerca de um ano mais tarde, é publicado o DL n.º 73/2013, de 31 de maio⁴⁰, referindo que o modelo de organização da ANPC, de uma forma geral, tem sido adequado para assegurar as suas missões e atribuições. Mas, ainda assim, considera que é necessário dotar a sua organização de uma estrutura mais flexível, menos burocrática e com processos de decisão mais expeditos, em ordem a aumentar a sua eficiência e eficácia, quer na resposta aos desafios diários, quer na gestão mais eficiente de acidentes graves e catástrofes (para. 2 e 3 do preâmbulo). Neste contexto, foi apresentada uma nova estrutura base do modelo de organização, com a criação de uma nova direção nacional para a gestão dos meios aéreos, integrando competências da Empresa de Meios Aéreos (EMA), que entrou em processo de extinção (para. 4). No respeitante à estrutura operacional alterou-se o modelo baseado numa lógica distrital para o de uma lógica supradistrital, passando a compreender cinco agrupamentos de distritos, com o objetivo de conceber um modelo mais ajustado à realidade territorial, de forma a ser um “... facilitador de uma operacionalidade mais eficiente, progredindo desta forma, para uma conceção que ultrapassa a divisão administrativa assente em 18 comandos distritais” (para. 5). Outra preocupação é reforçar as competências de fiscalização e de auditoria interna, “... por forma a garantir um controlo mais rigoroso das atividades da ANPC ...” (para. 6).

³⁹ Procede à primeira alteração ao DL n.º 75/2007, de 29 de março, que aprova a orgânica da ANPC, fixando as suas atribuições em matéria de planeamento civil de emergência.

⁴⁰ Alterou os DL n.ºs 75/2007, de 29 de março e 73/2012, de 26 de março.

Em termos de organização interna, passou de três para cinco direções nacionais, que para além das já existentes, constituiu a de meios aéreos e a de auditoria e fiscalização. Na estrutura de comando introduziu a figura dos agrupamentos distritais de operações de socorro (art. 11º). Tal como referido, o território continental passou a ter cinco Agrupamentos Distritais de Operações de Socorro, cada um deles dirigido por um CADIS (art. 18º): o agrupamento distrital do norte que compreende os distritos de Braga, Bragança, Porto, Viana do Castelo e Vila Real; o agrupamento distrital do centro norte que é formado pelos distritos de Aveiro, Coimbra, Guarda e Viseu; o agrupamento distrital do centro sul que é constituído pelos distritos de Castelo Branco, Leiria, Portalegre e Santarém; o agrupamento distrital do sul que reúne os distritos de Beja, Évora, Lisboa e Setúbal; e o agrupamento distrital do Algarve que compreende o distrito de Faro. Foi, ainda, aberta a possibilidade de serem criadas forças especiais de bombeiros, conforme instituído no art. 31º.

Cerca de um ano e meio depois é publicado o DL n.º 163/2014, de 31 de outubro⁴¹, que, conforme é referido no seu preâmbulo, veio dotar a ANPC de uma renovada estrutura orgânica adequada à nova realidade e às novas exigências, resultante de uma lógica de racionalização dos meios existentes e com vista a obter economias de escala. Este quadro levou o governo a proceder à extinção da EMA, transferindo os meios aéreos para o património do Estado através da ANPC, que passou a concentrar as funções anteriormente desempenhadas por aquela empresa. As alterações mais significativas, relativamente ao anterior diploma, prendem-se essencialmente com os órgãos da ANPC, em que o presidente passa a ser coadjuvado por quatro diretores nacionais, em vez de cinco, de acordo com o art. 7º, por força da extinção da direção nacional de meios aéreos (art. 11º). Nas competências do presidente é acrescentado que, em matéria de planeamento civil de emergência, deve coordenar também com o MDN [al. a) do n.º 1 do art. 8º]. Ainda neste artigo são acrescentadas mais quatro alíneas referentes ao bom funcionamento do dispositivo permanente dos meios aéreos. É aditado o art. 31º-A que diz respeito à inspeção da continuidade da aeronavegabilidade.

⁴¹ Procede à primeira alteração e republicação ao DL n.º 73/2013, de 31 de maio.

3.4.4 OS SERVIÇOS MUNICIPAIS DE PROTEÇÃO CIVIL

Na sequência da reforma legislativa iniciada em 2006, importa ainda apresentar o quadro jurídico que “... define o enquadramento institucional e operacional da protecção civil no âmbito municipal, estabelece a organização dos (...) SMPC e determina as competências do comandante operacional municipal ...”, estatuído no art. 1º da Lei n.º 65/2007. Todo o desenvolvimento do articulado deste regime acompanha de perto o que se encontra consagrado, quer na LBPC de 2006, no concernente aos objetivos e domínios de atuação, CMPC, planos de emergência, etc., quer no DL n.º 75/2007, que estabelece a orgânica da ANPC, com realce para as respetivas competências de planeamento e operações, prevenção e segurança, informação pública e âmbito florestal, explanando-a no nível municipal (Ribeiro, 2009b, pp. 29-30).

A proteção civil municipal foi durante muito tempo constituindo-se como a base e o suporte da pirâmide do sistema de proteção civil, pelo que, com este novo regime, foi dado um passo importante para a institucionalização da proteção civil municipal, sendo agora encarado como objeto de destino das decisões do poder central. A imagem e o estatuto de ator principal diluem-se neste novo quadro de referência legal que, face à sua proximidade e contacto, mais de perto lida com as questões da segurança. De facto, abriram-se as portas para que as autarquias consigam promover o seu desenvolvimento e a sua afirmação formal, em prol de mais uma conquista do poder local na prossecução da descentralização democrática dos poderes do Estado (Ribeiro, 2009b, p. 29). A afirmação de que os SMPC são a base e o suporte do sistema nacional de proteção civil é reconhecida e comumente aceite por todos os intervenientes envolvidos neste sector, tal como expresso no Relatório Final de Avaliação do Exercício PROCIV IV/2008 referindo que sem a intervenção, o empenho e dedicação dos SMPC, o exercício não teria sido possível, pois tanto na fase de planeamento, como durante a execução do mesmo, “... mais uma vez ficou clara a noção de que os serviços municipais são a base de todo o edificado que é o sistema de protecção civil” (ANPC, 2009, p. 16). Também Junqueiro (2010, p. 7) e Martins (2010, p. 22) concordam que os municípios assumem um papel de grande importância em todo este edifício, sendo a base do sistema de proteção civil e onde se deve concentrar

o maior esforço de organização e desenvolvimento. Razão pela qual a LBPC confere especial relevância ao presidente de câmara na estruturação e operacionalização da proteção civil no seu município, presidindo à CMPC, competindo-lhe acionar a elaboração dos planos municipais de emergência e acompanhar as políticas diretamente ligadas ao sistema de proteção civil desenvolvidas por agentes públicos.

Retomando a análise da Lei n.º 65/2007, importa salientar que com este diploma se finaliza a estrutura de proteção civil em todos os âmbitos territoriais, consagrando que o presidente da câmara é a autoridade municipal de proteção civil (n.º 1 do art. 6º), gravitando em torno dele todo o edifício local desta atividade ligada à segurança das pessoas, bens e ambiente. Para além do presidente, a estrutura de proteção civil municipal integra, também, as seguintes entidades e serviços: CMPC, SMPC e COM. A CMPC, enquanto órgão de coordenação institucional e operativa, é o espaço de articulação entre os representantes de todas as estruturas públicas e privadas necessárias à intervenção perante acidentes graves e catástrofes (art. 3º). Em cada município há um SMPC responsável pela prossecução das atividades de proteção e socorro no âmbito municipal (art. 9º), competindo-lhe, entre outras, acompanhar a elaboração e atualizar o plano municipal de emergência e “... assegurar o funcionamento de todos os organismos municipais de protecção civil, bem como centralizar, tratar e divulgar toda a informação recebida relativa à proteção civil municipal” (n.º 1 do art. 10º). Concretamente são definidas quatro grandes áreas de competências: no âmbito do planeamento e operações, nos domínios da prevenção e segurança, em matéria da informação pública e no âmbito florestal (n.ºs 2 a 5 do art. 10º). Se, por um lado, as competências dos SMPC estão bem definidas, por outro lado, a sua composição e organização, enquanto estrutura técnica e administrativa de suporte e elemento catalisador de todo o sistema municipal, parece que é deixada à consideração e entendimento de cada município, quando no n.º 2 do art. 9º é referido que estes serviços podem variar “... de acordo com as características da população e dos riscos existentes no município ...”. Esta estrutura é dirigida pelo presidente da câmara municipal, que pode delegar num vereador por si designado (n.º 3 do art. 9º). Em cada município há um COM, que não existia até à publicação deste quadro normativo, uma vez que só eram contemplados o CONAC e o CODIS na estrutura de

comando operacional da ANPC. De registar que o COM depende hierárquica e funcionalmente do presidente da câmara, a quem compete a sua nomeação, podendo apenas atuar no âmbito territorial do respetivo município. No caso dos municípios que detenham CB profissionais ou mistos, o comandante desse corpo é, por inerência, o COM (art. 13º), que pela leitura do art. 14º, não é mencionado que tem competências de comando operacional, mas sim, invariavelmente, é-lhe atribuída a figura de coordenador, de acordo com a al. f), “assumir a coordenação das operações de socorro de âmbito municipal, nas situações previstas no plano de emergência municipal, bem como quando a dimensão do sinistro requeira o emprego de meios de mais de um corpo de bombeiros”. Por esta razão, Gomes (2008, p. 26) questiona que ele é comandante operacional “para fazer o quê”, ou seja, paradoxalmente, a lei determina que numa operação de socorro, por um lado, um funcionário da administração central do Estado (e.g. o CODIS) é competente para comandar os CB e coordenar as forças de outros agentes. Por outro lado, o COM, que é um cargo de nomeação do presidente da câmara municipal ou é assumido por inerência, se for o comandante do CB detido pela câmara, está impedido de comandar as operações, podendo apenas coordenar os bombeiros e outras forças intervenientes.

3.4.5 AS ASSOCIAÇÕES HUMANITÁRIAS DE BOMBEIROS

No seguimento da reforma legislativa e tendo em conta o objetivo do presente estudo é importante, também, definir o regime jurídico das AHB – Lei n.º 32/2007, de 13 de agosto⁴² –, bem como as regras da sua associação em confederação e federações (art. 1º), que têm como escopo principal a proteção de pessoas e bens, embora reconhecidas juridicamente como pessoas coletivas privadas de interesse público sem fins lucrativos (art.ºs 2º e 3º). A cooperação institucional das AHB com a administração central, regional e local e demais pessoas coletivas públicas rege-se com respeito pela

⁴² Regulamentada pelo Despacho n.º 22 298/2007, de 25 de setembro, e alterada pela Lei n.º 94/2015, de 13 de agosto.

liberdade associativa (art. 8º) e o art. 31º⁴³ define a forma como o Estado apoia financeiramente as associações com vista ao cabal cumprimento das missões dos seus corpos de CB, através dos seguintes programas:

- Programa Permanente de Cooperação destinado ao desenvolvimento permanente das missões dos CB;
- Programa de Apoio Infraestrutural para o investimento em infraestruturas para instalação dos CB;
- Programa de Apoio aos Equipamentos para a manter a capacidade operacional dos CB.

Por último e com especial relevância para o presente trabalho, assinala-se o n.º 1 do art. 47º, que possibilita a criação de agrupamentos de associações humanitárias, quando exista mais do que uma nos concelhos, tendo em vista “... a gestão comum das associações e dos corpos de bombeiros que estas detenham”.

3.4.6 OS CORPOS DE BOMBEIROS

No quadro da reforma legislativa com importância para o sistema de proteção civil nacional e para a presente dissertação, termina-se com o DL n.º 247/2007, que define o regime jurídico aplicável à constituição, organização, funcionamento e extinção dos corpos de bombeiros, no território continental. No preâmbulo é reconhecido que as estruturas de resposta à emergência não estão devidamente preparadas e articuladas, para fazerem face ou a acidentes graves ou a catástrofes, quer sejam provocados por atos de terrorismo, decorram de ações da natureza, resultem da atividade económica ou de movimentos populacionais. Este diploma pretendeu concretizar uma profunda alteração legislativa ao nível da estrutura dos CB e da sua articulação operacional, possibilitando a criação das equipas de intervenção permanente (EIP), de forças conjuntas e de forças especiais de intervenção.

⁴³ Este art. 31º foi revogado pela Lei n.º 94/2015, de 13 de agosto, que define as regras do financiamento das AHB, no continente, enquanto entidades detentoras de CB.

De acordo com a al. c) do art. 2º, um CB é “... a unidade operacional, oficialmente homologada e tecnicamente organizada, preparada e equipada para o cabal exercício das missões ...”, sendo a direção do corpo cometida ao comandante que “... é o primeiro responsável pelo desempenho do corpo e dos seus elementos, no cumprimento das missões que lhes são cometidas” (n.º 2 do art. 12º). É, ainda, definido que “bombeiro [é] o indivíduo que, integrado de forma profissional ou voluntária num corpo de bombeiros, tem por actividade cumprir as missões do corpo de bombeiros, nomeadamente a protecção de vidas humanas e bens em perigo ...”, especialmente atuando na prevenção e extinção de incêndios, no socorro a feridos, doentes ou náufragos e na prestação de outros serviços [al. b) do art. 2º]. Depois o n.º 1 do art. 3º define a missão dos CB, que de certa forma entronca com as atividades do bombeiro e o art. 7º estipula que nos municípios os CB estão organizados, em termos de espécie e características, da seguinte forma:

- CB profissionais dependem diretamente de uma câmara municipal e são exclusivamente integrados por profissionais, denominados bombeiros sapadores;
- CB mistos dependem de uma câmara municipal ou de uma AHB e são constituídos por bombeiros profissionais e por bombeiros voluntários;
- CB voluntários pertencem a uma AHB e são constituídos por bombeiros em regime de voluntariado e podem dispor de uma unidade profissional mínima;
- CB privativos pertencem a uma pessoa coletiva privada que tenha necessidade de autoproteção, por razões da sua atividade ou do seu património, mas que não são abrangidos por apoios da ANPC.

Os elementos dos CB voluntários ou mistos que podem exercer atividade operacional integram os seguintes quadros de pessoal (art. 9º):

- Quadro de comando é composto pelos elementos que têm autoridade para organizar, comandar e coordenar os objetivos do respetivo corpo, ao nível estratégico e operacional das missões a desempenhar;

- Quadro ativo é constituído pelos elementos que estão aptos para executarem a missão atribuída aos CB.

Para efeitos de tipologia e dotação em recursos humanos, os CB mistos ou voluntários detidos e mantidos na dependência de uma AHB estão caracterizados nas seguintes quatro categorias (art.ºs. 10º e 14º):

- Tipo 4, até 60 elementos e estrutura de comando com comandante, 2.º comandante e um adjunto;
- Tipo 3, até 90 elementos e estrutura de comando com comandante, 2.º comandante e um adjunto;
- Tipo 2, até 120 elementos e estrutura de comando com comandante, 2.º comandante e dois adjuntos;
- Tipo 1, superior a 120 elementos e estrutura de comando com comandante, 2.º comandante e três adjuntos.

No âmbito operacional, segundo o n.º 5 do art. 17º, os CB mistos ou voluntários detidos pelas AHB podem dispor de EIP. De acordo com o art. 18º, “nos municípios onde existam mais de um corpo de bombeiros podem ser criadas forças conjuntas que desenvolvam a sua actividade de forma partilhada”, possibilitando a integração na totalidade, ou parte, dos quadros ativos de cada CB, sendo o seu comando determinado pelos comandantes dos CB envolvidos. Por fim, no art. 19º é referido que a ANPC pode organizar forças especiais, recorrendo a oficiais bombeiros e bombeiros do quadro ativo dos CB mistos ou voluntários, tendo esta força sido criada, entretanto, pelo Despacho n.º 22 396/2007, de 6 de agosto⁴⁴, designando-se Força Especial de Bombeiros Canarinhos.

Decorridos mais de cinco anos sobre a vigência do DL n.º 247/2007 é publicado o DL n.º 248/2012, porque se constatou a necessidade de se proceder a reajustamentos na organização e funcionamento dos bombeiros, “... essenciais ao eficaz cumprimento da sua missão, com vista a garantir a melhoria da qualidade da prestação do socorro às populações e das ações de proteção civil” (para. 3 do preâmbulo). Das alterações

⁴⁴ Revogado pelo Despacho n.º 14 546/2009, de 15 de junho.

introduzidas, de entre outras, é destacado “... o aumento da liberdade de organização dos corpos de bombeiros, esperando com isso obter resultados positivos no sentido de maior eficiência operacional e de gestão dos corpos de bombeiros” (para. 4).

Relativamente às diferenças existentes entre os dois diplomas, referem-se apenas aquelas que têm relevância para o presente trabalho. No que respeita às forças conjuntas podem ser constituídas por elementos pertencentes a diferentes CB, em que do ponto de vista geográfico, o município deixa de constituir o limite à respetiva criação, cuja única limitação geográfica passa a ser a da contiguidade das suas áreas de atuação (art. 18º). É aditado um novo artigo, o 18º-A, que vem estabelecer a possibilidade e as condições de criação de agrupamentos de CB, não só entre AHB, mas também entre quaisquer entidades detentoras de CB, incluindo os dos municípios, mas previamente estas entidades têm que se constituir como agrupamentos. Tanto a criação das forças conjuntas como dos agrupamentos de CB carece de autorização da ANPC, sendo, também, estabelecido que o respetivo regime de criação, funcionamento e comando (no caso dos agrupamentos de CB, também o financiamento) é aprovado por portaria.

3.5 SÍNTESE

Os bombeiros em Portugal têm um percurso de seis séculos de história, remontando ao século XIV, quando por carta régia de D. João I, com a finalidade de proteger Lisboa, determinou a constituição de um grupo de pessoas para vigiar e combater os incêndios.

Embora a história do voluntariado exista desde tempos imemoriais, o associativismo nos bombeiros, de cariz voluntário, surgiu apenas no século XIX, em 1868, com a criação da Companhia de Voluntários Bombeiros, que em 1880 passou a designar-se Associação de Bombeiros Voluntários de Lisboa, existindo ainda hoje, sendo, portanto, a mais antiga do País. Depois da criação desta associação, em pouco mais de três décadas, fundaram-se mais 82 associações de bombeiros voluntários, tendo-se constituído mais 116 nas primeiras três décadas do século XX. Esta explosão

do associativismo dedicada à causa dos bombeiros, em Portugal, só foi possível graças ao contributo de muitos homens e mulheres na gestão voluntariosa das associações humanitárias, pelo que passaram a ser conhecidos como “bombeiros sem farda” e, considerando o número de associações que se foram constituindo, em 1930, foi fundada a LBP.

O sistema de proteção civil, em Portugal, teve a sua génese em 1975, na passagem do Estado Novo para o Estado de direito democrático, mas pode considerar-se que só em 1991, com a publicação da primeira LBPC (Lei n.º 113/91), se procurou sistematizar a legislação dispersa e insuficiente e dar início à implementação progressiva do atual sistema nacional de proteção civil.

O ano de 2006 é assinalado como o início da reforma da legislação estruturante da proteção civil em Portugal, com a publicação da nova LBPC (Lei n.º 27/2006), que veio promover uma profunda reformulação do sistema nacional de proteção civil e fornecer um quadro conceptual claro e preciso, consagrando o carácter permanente, multidisciplinar e plurisectorial da atividade de proteção civil, cabendo a todos os órgãos e departamentos da administração pública promover as condições indispensáveis à sua execução. Adicionalmente estabeleceu os seguintes objetivos fundamentais: prevenir e atenuar os riscos coletivos por ocorrência de acidente grave ou de catástrofe e limitar os seus efeitos; socorrer e assistir as populações, bens e ambiente; apoiar a reposição da normalidade da comunidade em áreas afetadas por acidente grave ou catástrofe. Clarificou ainda a política de proteção civil prevendo as intervenções, ao nível do enquadramento político nacional da Assembleia da República e do Governo, e aos níveis de direção, coordenação e execução, do Governo e do PM assistidos pela CNPC – órgão de coordenação em matéria de proteção civil – e a nível municipal (o presidente da câmara). Entretanto, em 2015, a Lei n.º 27/2006 sofre a segunda alteração e republicação com a entrada em vigor da Lei n.º 80/2015. No Quadro 3 assinalam-se as principais alterações à Lei n.º 27/2006 decorrentes da publicação da Lei n.º 80/2015.

Quadro 3: Principais alterações à Lei n.º 27/2006 decorrentes da publicação da Lei n.º 80/2015.

Artigo	Menção aos números dos artigos objeto de alteração		Sentido da alteração
	Lei n.º 27/2006	Lei n.º 80/2015	
8º	“3 – A declaração de situação de alerta, de situação de contingência e de situação de calamidade pode reportar-se a qualquer parcela do território, adoptando um âmbito inframunicipal, municipal, supramunicipal ou nacional”.	“3 – A declaração de situação de contingência ou de situação de calamidade pressupõe, numa lógica de subsidiariedade, a existência prévia dos atos correspondentes aos patamares precedentes, salvo na ocorrência de fenómenos cuja gravidade e extensão justifiquem e determinem a declaração imediata de um dos patamares superiores”.	A introdução da lógica do princípio de subsidiariedade entre os atos de declaração de situação de contingência ou de situação de calamidade.
13º	“2 – Cabe ao governador civil declarar a situação de alerta, no todo ou em parte do seu âmbito territorial de competência ...”.	“2 – Cabe à entidade responsável pela área da proteção civil (...) declarar a situação de alerta, no todo ou em parte do seu âmbito territorial de competência ...”.	Transferência das competências que eram dos governadores civis, extintos em 2011.
16º	“A declaração da situação de contingência cabe ao governador civil no seu âmbito territorial de competência ...”	“A declaração da situação de contingência cabe à entidade responsável pela área da proteção civil no seu âmbito territorial de competência ...”	Transferência das competências que eram dos governadores civis, extintos em 2011.
37º	“3 – Os Governos Regionais podem participar nas reuniões da Comissão”.	“1 – A Comissão Nacional de Proteção Civil (...) e dela fazem parte: (...) b) Um representante de cada Governo Regional”.	Os representantes de cada Governo Regional passam obrigatoriamente a fazer parte da composição da CNPC.
39º	“1 – Integram a respectiva comissão distrital: a) O governador civil, como responsável distrital da política de protecção civil, que preside”.	“1 – Integram a respectiva comissão distrital: a) (Revogada.) b) Três presidentes de câmaras municipais (...) sendo designado, entre eles, um que preside”.	Transferência das competências que eram dos governadores civis, extintos em 2011.
41º	“Integram a comissão municipal de protecção civil: (...) b) O comandante operacional municipal”.	“Integram a comissão municipal de protecção civil: (...) b) O coordenador municipal de protecção civil”.	Nas CMPC é substituída a figura do COM pela do coordenador municipal de protecção civil.

Artigo	Menção aos números dos artigos objeto de alteração		Sentido da alteração
	Lei n.º 27/2006	Lei n.º 80/2015	
45º	“A estrutura de protecção civil organiza-se ao nível nacional, regional e municipal”.	“A estrutura de proteção civil organiza-se ao nível nacional, regional, distrital e municipal”.	A estrutura de proteção civil passa também a organizar-se ao nível distrital.
46º	<p>“1 – São agentes de protecção civil (...): (...) d) As autoridades marítima e aeronáutica”.</p> <p>(...) 3 – Impende especial dever de cooperação com os agentes de protecção civil (...) sobre as seguintes entidades: a) Associações humanitárias de bombeiros voluntários”.</p>	<p>“1 – São agentes de proteção civil (...): (...) d) Os órgãos da Autoridade Marítima Nacional; e) A Autoridade Nacional da Aviação Civil”.</p>	Verifica-se a separação das “autoridades marítima e aeronáutica”, como agentes de proteção civil, passando a ter, cada uma delas, atribuições próprias.
46º-A		<p>“1 – Impende especial dever de cooperação sobre as seguintes entidades: a) Entidades de direito privado detentoras de corpos de bombeiros; (...) h) Organizações de voluntariado de proteção civil”.</p>	<p>São separados, em artigos diferentes, os agentes de proteção civil das entidades com dever especial de cooperação.</p> <p>As AHB são substituídas pelas entidades de direito privado detentoras de CB.</p> <p>São introduzidas as “organizações de voluntariado de proteção civil”, colocando-as em paralelo com as entidades detentoras de CB.</p>
48º-A		“As estruturas e órgãos da autoridade marítima nacional, atentos os riscos e regimes aplicáveis aos espaços sob sua jurisdição, <i>garantem a articulação operacional</i> , nos referidos espaços, com as estruturas previstas no SIOPS”.	A AMN fica obrigada a garantir a articulação operacional, nos espaços sob a sua jurisdição, com as estruturas previstas no SIOPS.

Artigo	Menção aos números dos artigos objeto de alteração		Sentido da alteração
	Lei n.º 27/2006	Lei n.º 80/2015	
50º	“7 – Os planos de emergência de âmbito nacional, distrital (...) são elaborados, respetivamente, pela Autoridade Nacional de Protecção Civil, pelo governador civil ...”.	“7 – Os planos de emergência de proteção civil de âmbito nacional, supradistrital, distrital e supramunicipal são elaborados pela Autoridade Nacional de Proteção Civil”.	Transferência das competências que eram dos governadores civis, extintos em 2011.
53º	“2 – Compete aos governadores civis e presidentes das câmaras municipais a solicitação ao presidente da Autoridade Nacional de Protecção Civil para a participação das Forças Armadas em funções de protecção civil nas respectivas áreas operacionais”.	“2 – Compete aos presidentes das câmaras municipais a solicitação ao presidente da Autoridade Nacional de Protecção Civil para a participação das Forças Armadas em missões de proteção civil nas respetivas áreas operacionais”.	Transferência das competências que eram dos governadores civis, extintos em 2011.
59º	“1 – Em situação de guerra e em estado de sítio ou estado de emergência ...”. 2 – Em matéria de planeamento a nível internacional, o sistema nacional de protecção civil articula-se com o Conselho de Planeamento Civil de Emergência. 3 – O Conselho de Planeamento Civil de Emergência ...”.	“1 – Em estado de guerra, de sítio ou de emergência ...”. 2 – (Revogado). 3 – (Revogado)”.	Na situação de estado de exceção ou de guerra, desaparece a referência ao Conselho de Planeamento Civil de Emergência.

Em simultâneo com a LBPC de 2006 foi criado o SIOPS (DL n.º 134/2006), constituindo-se, em particular, como um instrumento legislativo de ordem operacional, através de um conjunto de estruturas, normas e procedimentos de natureza permanente e conjuntural, que assegura que todos os agentes de proteção civil atuam, no plano operacional, articuladamente sob um comando único, sem prejuízo da respetiva dependência hierárquica e funcional. O SIOPS é desenvolvido a nível nacional e distrital, com base em estruturas de coordenação, os CCON e os CCOD, e estruturas de comando operacional, CNOS e CDOS, que no âmbito das competências atribuídas à ANPC, agem em ligação com outras forças que dispõem de comando próprio e não organicamente integradas na ANPC, mas que dependem, para efeitos

operacionais, do SIOPS. Em 2013 adotou-se um novo modelo de organização operacional do SIOPS (DL n.º 72/2013), apoiado numa lógica de agrupamento distrital, com a criação dos ADOS. No Quadro 4 apresentam-se as principais alterações ao DL n.º 134/2006 decorrentes da publicação do DL n.º 72/2013.

Quadro 4: Principais alterações DL n.º 134/2006 decorrentes da publicação do DL n.º 72/2013.

Artigo	Menção aos números dos artigos objeto de alteração		Sentido da alteração
	DL n.º 134/2006	DL n.º 72/2013	
3º	“2 – O CCON integra representantes ... 3 – ... pode ainda integrar um elemento das Forças Armadas ...”.	“2 – O CCON integra representantes (...) das Forças Armadas ... 3 – [Revogado]”.	Ao nível da coordenação institucional, representantes das Forças Armadas passam a integrar, obrigatoriamente, os CCON e CCOD.
4º	“2 – Os CCOD integram (...) representantes ... 3 – ... podem ainda integrar um elemento das Forças Armadas ...”.	“2 – Os CCOD integram, obrigatoriamente, representantes (...) das Forças Armadas ...”.	
6º	“1 – O (...) CNOS, é constituído pelo comandante operacional nacional, pelo 2.º comandante operacional nacional e por dois adjuntos de operações e compreende a célula de planeamento, operações e informações e a célula de logística. 2 – O CNOS pode ainda dispor, conjunturalmente, de células de gestão de meios aéreos e de comunicações.”	“1 – O (...) CNOS, é constituído pelo comandante operacional nacional, pelo 2.º comandante operacional nacional e por três adjuntos de operações nacionais. 2 – O CNOS compreende a célula operacional de planeamento, operações, monitorização e avaliação do risco e informações, a célula operacional de logística e comunicações e a célula operacional de gestão de meios aéreos ...”.	O CNOS passa a ser constituído por três adjuntos de operações nacionais, em vez de dois e redefine as suas células operacionais.

Artigo	Menção aos números dos artigos objeto de alteração		Sentido da alteração
	DL n.º 134/2006	DL n.º 72/2013	
7º	<p>“1 – ... são competências do CNOS no âmbito do SIOPS: (...)</p> <p>b) Coordenar operacionalmente os comandos distritais de operações de socorro. (...)</p> <p>2 – O 2.º comandante operacional nacional e os adjuntos de operações reportam directamente ao comandante operacional nacional”.</p>	<p>“1 – ... são competências do CNOS no âmbito do SIOPS: (...)</p> <p>b) Coordenar operacionalmente os comandos de agrupamento distrital de operações de socorro.</p> <p>2 – O 2.º comandante operacional nacional, os adjuntos de operações nacionais e os chefes de células operacionais dependem hierarquicamente do comandante operacional nacional”.</p>	<p>Nas competências do CNOS, desaparece a figura dos comandos distritais de operações de socorro, sendo substituídos pelos comandos de agrupamento distrital de operações de socorro e introduz os chefes de células operacionais.</p>
8º	<p>“Compete à célula de planeamento, operações e Informações”.</p>	<p>“Compete à célula operacional de planeamento, operações, monitorização e avaliação do risco e informações: (...)</p> <p>j) Manter informação atualizada sobre acidentes graves e catástrofes ...”.</p>	<p>Renomeação da célula que acrescenta as componentes monitorização e avaliação do risco, atribuindo-lhe mais uma competência.</p>
9º	<p>“Compete à célula de logística e meios especiais”.</p>	<p>“Compete à célula operacional de logística e de comunicações: (...)</p> <p>g) Articular com os serviços competentes as matérias relativas à rede de comunicações e rede informática ...”.</p>	<p>Renomeação da célula que acrescenta a componente de comunicações, deixando de ter a competência de assegurar a ligação e o apoio aos meios aéreos e unidades especiais, mas passando a ter que articular as redes de comunicações e de informática.</p>

Artigo	Menção aos números dos artigos objeto de alteração		Sentido da alteração
	DL n.º 134/2006	DL n.º 72/2013	
9º-A		“Célula operacional de gestão de meios aéreos”.	Nova célula, que tem como competência assegurar a ligação e o apoio aos meios aéreos de outros agentes de proteção civil, quando ao serviço da ANPC, proceder ao estudo e planeamento do apoio logístico às operações aéreas e garantir a operacionalidade da rede de comunicações aéreas.
9º-B		“1 – Os agrupamentos distritais de operações de socorro são dirigidos pelos comandantes operacionais de agrupamento distrital designados abreviadamente por CADIS (...) 2 – A estrutura de apoio ao CADIS é assegurada por um comando operacional distrital de operações de socorro da sua área de âmbito territorial ...”.	É introduzida a figura dos agrupamentos distritais de operações de socorro, que são dirigidos pelos CADIS, cuja estrutura de apoio a estes comandantes é assegurada por um comando operacional distrital de operações de socorro da sua área de âmbito territorial.
11º	“3 – O comandante operacional distrital reporta hierarquicamente ao comandante operacional nacional”.	“3 – O comandante operacional distrital depende hierarquicamente do comandante operacional de agrupamento distrital”.	O CODIS deixa de reportar ao CONAC, passando a depender hierarquicamente do CADIS.

Artigo	Menção aos números dos artigos objeto de alteração		Sentido da alteração
	DL n.º 134/2006	DL n.º 72/2013	
12º	<p>“1 – O sistema de gestão de operações é uma forma de organização operacional que se desenvolve de uma forma modular de acordo com a importância e o tipo de ocorrência.</p> <p>(...)</p> <p>4 – O comando das operações deve ter em conta a adequação técnica dos agentes presente no teatro das operações ...”.</p>	<p>“1 – O sistema de gestão de operações é uma forma de organização operacional que se desenvolve de uma forma modular e evolutiva de acordo com a importância e o tipo de ocorrência.</p> <p>(...)</p> <p>4 – O comando das operações deve ter em conta a adequação técnica e a capacidade operacional dos agentes presentes no teatro das operações ...”.</p>	<p>Está subjacente o princípio da subsidiariedade.</p> <p>Os agentes presentes no TO deverão ter, também, capacidade operacional.</p>

Em 2007 procedeu-se à reestruturação do SNBPC que passou a designar-se ANPC (DL n.º 75/2007), cujo diploma legal lhe confere um papel fundamental no âmbito do planeamento, coordenação e execução da política de proteção civil, designadamente na prevenção e reação a acidentes graves e catástrofes, de proteção e socorro de populações e de superintendência da atividade dos bombeiros. Em 2012, este diploma é alterado pelo DL n.º 73/2012, conferindo-lhe, também, a competência de assegurar o planeamento e coordenação das necessidades nacionais na área do planeamento civil de emergência com vista a fazer face a situações de crise ou de guerra. Entretanto, estes dois decretos-lei são revogados pelo DL n.º 73/2013, que por sua vez foi alterado pelo DL n.º 163/2014, passando a ANPC a ter uma nova estrutura orgânica, adequada à nova realidade e às novas exigências, resultantes duma lógica de racionalização dos meios existentes e com vista a obter economias de escala. No Quadro 5 assinalam-se as principais alterações aos DL n.ºs 75/2007, 73/2012 e 73/2013 decorrentes da publicação do DL n.º 163/2014.

Quadro 5: Principais alterações aos DL n.ºs 75/2007, 73/2012 e 73/2013 decorrentes da publicação do DL n.º 163/2014.

Artigo	Menção aos números dos artigos objeto de alteração				Sentido da alteração
	DL n.º 75/2007	DL n.º 73/2012	DL n.º 73/2013	DL n.º 163/2014	
2º	“1 – A ANPC tem por missão planear, coordenar e executar a política de protecção civil, designadamente na prevenção e reacção a acidentes graves e catástrofes, de protecção e socorro de populações e de superintendência da actividade dos bombeiros”.	“1 – A ANPC tem por missão planear, coordenar e executar a política de protecção civil, designadamente na prevenção e reacção a acidentes graves e catástrofes, de protecção e socorro de populações e de superintendência da actividade dos bombeiros, bem como assegurar o planeamento e coordenação das necessidades nacionais na área do planeamento civil de emergência com vista a fazer face a situações de crise ou de guerra”.	Sem alteração.	Sem alteração.	As atribuições do CNPCE foram transferidas para a ANPC, passando a englobar as situações de crise e de guerra, para além dos acidentes graves e catástrofes, reforçando substancialmente o seu âmbito de ação.
9º	“1 – A ANPC é dirigida por um presidente, coadjuvado por três directores nacionais”.	Sem alteração.	Passou para o art. 7º, com a seguinte redação: “1 – A ANPC é dirigida por um presidente, coadjuvado por cinco directores nacionais”.	Art. 7º, com a seguinte redação: “1 – A ANPC é dirigida por um presidente, coadjuvado por quatro directores nacionais”	No primeiro diploma o presidente tinha três directores, depois passou a ter cinco e atualmente tem quatro, por força da extinção da direcção nacional de meios aéreos.

Artigo	Menção aos números dos artigos objeto de alteração				Sentido da alteração
	DL n.º 75/2007	DL n.º 73/2012	DL n.º 73/2013	DL n.º 163/2014	
10º	Nas competências do presidente não há qualquer referência ao planeamento civil de emergência, nem aos meios aéreos.	<p>“1 – (...) compete ao presidente: a) Promover e coordenar as atividades em matéria de planeamento civil de emergência, quer a nível nacional, quer a nível da Organização do Tratado Atlântico Norte ...”.</p> <p>Relativamente aos meios aéreos não há qualquer referência.</p>	<p>Passou para o art. 8º, com a seguinte redação: “1 – (...) compete ao presidente: a) Promover e coordenar as atividades em matéria de planeamento civil de emergência, em estreita ligação com os serviços públicos competentes em cada sector”.</p> <p>Relativamente aos meios aéreos não há qualquer referência.</p>	<p>Art. 8º, com a seguinte redação: “1 – (...) compete ao presidente: a) Promover e coordenar as atividades em matéria de planeamento civil de emergência, em estreita ligação com os serviços públicos competentes em cada sector, sem prejuízo da necessária coordenação com o Ministério da Defesa Nacional”.</p> <p>(...) i) Gerir de forma integrada o dispositivo permanente dos meios aéreos, por forma a garantir a disponibilidade dos meios aéreos necessários às entidades competentes para a prossecução das atribuições cometidas ao Ministério da Administração Interna; j) Assegurar o funcionamento do sistema de gestão da continuidade da aeronavegabilidade e do</p>	<p>Nas competências do presidente é acrescentado que, em matéria de planeamento civil de emergência, deve coordenar também com o MDN.</p> <p>Neste último diploma são quatro alíneas referentes ao bom funcionamento do dispositivo permanente dos meios aéreos.</p>

Artigo	Menção aos números dos artigos objeto de alteração				Sentido da alteração
	DL n.º 75/2007	DL n.º 73/2012	DL n.º 73/2013	DL n.º 163/2014	
				<p>sistema de qualidade;</p> <p>ℳ) Assegurar o controlo e o acompanhamento da execução dos contratos de locação de meios aéreos;</p> <p>ℳ) Determinar os requisitos técnicos no âmbito da locação de meios aéreos necessários ao desempenho das suas competências”.</p>	
13º	<p>“1 – A organização interna (...) da ANPC (...) compreende:</p> <p>a) A direcção nacional de planeamento de emergência;</p> <p>b) A direcção nacional de bombeiros;</p> <p>c) A direcção nacional de recursos de protecção civil.</p> <p>2 – (...) a ANPC compreende ainda a estrutura de comando constituída por:</p> <p>a) Comando nacional de operações de socorro;</p> <p>b) Comandos distritais de operações de socorro”.</p>	Sem alteração.	<p>Passou para o art. 11º, com a seguinte redacção:</p> <p>“1 – A organização interna da ANPC (...) compreende:</p> <p>a) A Direcção nacional de planeamento de emergência;</p> <p>b) A Direcção nacional de bombeiros;</p> <p>c) A Direcção nacional de recursos de protecção civil;</p> <p>d) A Direcção nacional de meios aéreos;</p> <p>e) A Direcção nacional de auditoria e fiscalização.</p> <p>2 – (...) a organização interna da ANPC compreende ainda:</p>	<p>Art. 11º, com a seguinte redacção:</p> <p>“1 – A organização interna da ANPC (...) compreende:”</p> <p>a) A Direcção nacional de planeamento de emergência;</p> <p>b) A Direcção nacional de bombeiros;</p> <p>c) A Direcção nacional de recursos de protecção civil;</p> <p>d) [Revogada];</p> <p>e) A Direcção nacional de auditoria e fiscalização”.</p>	<p>Passou do primeiro para o terceiro diploma de três para cinco direcções nacionais e atualmente tem quatro, tendo-se extinguido a direcção nacional de meios aéreos.</p> <p>Na estrutura de comando, no terceiro diploma, introduziu a figura dos agrupamentos distritais de operações de socorro.</p>

Artigo	Menção aos números dos artigos objeto de alteração				Sentido da alteração
	DL n.º 75/2007	DL n.º 73/2012	DL n.º 73/2013	DL n.º 163/2014	
			<p>a) O comando nacional de operações de socorro;</p> <p>b) Os agrupamentos distritais de operações de socorro;</p> <p>c) Os comandos distritais de operações de socorro”.</p>		
14º	Não há qualquer referência em matéria de planeamento civil de emergência.	<p>“2 – Em matéria de planeamento civil de emergência, compete em especial à direção nacional de planeamento de emergência:</p> <p>(...)</p> <p>d) Aprovar previamente as informações e propostas a apresentar pelos representantes nacionais aos correspondentes <i>comités</i> do Comité do Planeamento Civil de Emergência da OTAN</p>	Sem alteração do texto, tendo passado para o art. 12º.	Sem alteração.	Com a extinção do CNPCE, a ANPC passou a representar Portugal no Comité de Planeamento Civil de Emergência da OTAN.

Artigo	Menção aos números dos artigos objeto de alteração				Sentido da alteração
	DL n.º 75/2007	DL n.º 73/2012	DL n.º 73/2013	DL n.º 163/2014	
18º	Refere-se aos comandos distritais de operações de socorro.	Sem alteração.	<p>“1 – Os Agrupamentos Distritais de Operações de Socorro são os seguintes:</p> <p><i>a)</i> Agrupamento distrital do norte (...);</p> <p><i>b)</i> Agrupamento distrital do centro norte (...);</p> <p><i>c)</i> Agrupamento distrital do centro sul (...);</p> <p><i>d)</i> Agrupamento distrital do sul (...);</p> <p><i>e)</i> Agrupamento distrital do Algarve ...”.</p>	Sem alteração.	O território continental passou a ter cinco Agrupamentos Distritais de Operações de Socorro, cada um deles dirigido por um CADIS.
31º			“Podem ser criadas forças especiais de bombeiros ...”.	Sem alteração.	Esta Força foi instituída em 2007.
31º-A				1 — Durante os períodos em que a ANPC seja diretamente responsável pela inspeção da continuidade da aeronavegabilidade, podem ser designados (...) três inspetores da continuidade da aeronavegabilidade ...”.	Neste último diploma é aditado este artigo, que diz respeito à inspeção da continuidade da aeronavegabilidade.

Ainda, em 2007, foi publicado o quadro jurídico que definiu o enquadramento institucional e operacional da proteção civil municipal, estabelecendo a organização dos SMPC e determinando as competências do COM (Lei n.º 65/2007). Os SMPC são a base e o suporte da pirâmide do sistema de proteção civil, pelo que, com este novo regime, institucionalizou-se a proteção civil municipal, passando a ser objeto de destino das decisões do poder central, numa lógica de descentralização e subsidiariedade, consagrando o presidente da câmara como a autoridade municipal de proteção civil.

É também publicado o regime jurídico das AHB (Lei n.º 32/2007), que se constituem como pessoas coletivas sem fins lucrativos e têm como escopo principal a proteção de pessoas e bens, devendo, por isso, deter e manter em atividade um CB. Neste diploma é definido a forma como o Estado apoia financeiramente as AHB, com vista ao cabal cumprimento das missões dos seus corpos de CB, destacando-se, por fim, o articulado que possibilita a criação de agrupamentos de AHB, nos concelhos onde exista mais do que uma associação, tendo em vista a sua gestão comum e dos respetivos CB.

No âmbito da reforma legislativa do sector dos bombeiros releva-se a publicação do regime jurídico aplicável à constituição, organização, funcionamento e extinção dos CB, no território continental (DL n.º 247/2007). Este diploma vem concretizar uma profunda alteração legislativa ao nível da estrutura dos CB e da sua articulação operacional, possibilitando a criação de EIP e de forças conjuntas, que desenvolvam a sua atividade de forma partilhada nos municípios onde existam mais de um CB. A ANPC pode também organizar forças especiais de intervenção, recorrendo a oficiais bombeiros e bombeiros do quadro ativo dos CB mistos ou voluntários. Passados mais de cinco anos, este diploma sofre a primeira alteração com a publicação do DL n.º 248/2012, destacando-se a alteração na forma como as forças conjuntas se podem constituir e a possibilidade de criação de agrupamentos de CB, não só entre AHB mas também entre quaisquer entidades detentoras de CB, incluindo os dos municípios. No Quadro 6 registam-se as principais alterações ao DL n.º 247/2007 decorrentes da publicação do DL n.º 248/2012.

Quadro 6: Principais alterações ao DL n.º 247/2007 decorrentes da publicação do DL n.º 248/2012.

Artigo	Menção aos números dos artigos objeto de alteração		Sentido da alteração
	DL n.º 247/2007	DL n.º 248/2012	
18º	<p>“1 – Nos municípios onde existam mais de um corpo de bombeiros podem ser criadas forças conjuntas que desenvolvam a sua actividade de forma partilhada.</p> <p>2 – Uma força conjunta pode ser constituída pela integração da totalidade, ou parte, dos quadros activos de cada corpo de bombeiros.</p> <p>3 – O comando da força conjunta é determinado por decisão dos comandantes dos corpos de bombeiros envolvidos”.</p>	<p>“1 – Podem ser criadas forças conjuntas, constituídas por elementos pertencentes a diferentes corpos de bombeiros, cujas áreas de atuação sejam contíguas, com o objetivo de desenvolverem a sua atividade de forma partilhada.</p> <p>2 – A criação de forças conjuntas depende de autorização da ANPC.</p> <p>3 – O regime da criação, funcionamento e comando das forças conjuntas é aprovado por portaria do membro do Governo responsável pela área da proteção civil”.</p>	<p>Geograficamente as forças conjuntas podem ser criadas para além do limite do município, embora esteja limitado à contiguidade das áreas de atuação dos CB.</p> <p>A criação das forças conjuntas passa a ser autorizada pela ANPC.</p> <p>Estabelece que a forma da criação e comando das forças conjuntas é aprovado por portaria.</p>
18º-A		<p>“1 – Podem ser criados agrupamentos de corpos de bombeiros que integrem uma parte ou a totalidade dos elementos pertencentes a diferentes corpos de bombeiros cujas áreas de atuação sejam contíguas.</p> <p>2 – A constituição de agrupamentos de corpos de bombeiros depende da criação prévia de agrupamentos de associações humanitárias ou de outras entidades detentoras de corpos de bombeiros.</p> <p>3 – A criação de agrupamentos de corpos de bombeiros depende de autorização da ANPC.</p> <p>4 – O regime da criação, funcionamento, comando e financiamento dos agrupamentos de corpos de bombeiros é aprovado por portaria ...”.</p>	<p>Estabelece a possibilidade e as condições de criação de agrupamentos de CB, não só entre AH, mas também entre quaisquer entidades detentoras de CB, designadamente os municípios, desde que as áreas de atuação sejam contíguas.</p> <p>A autorização da ANPC é requisito para a criação dos agrupamentos de CB e é aprovado por portaria.</p>

A Figura 4 resume a reforma profunda dos principais instrumentos legislativos do sistema nacional de proteção civil, num período temporal de pouco mais de um ano, entre 2006 e 2007, sendo apresentada por ordem cronológica.

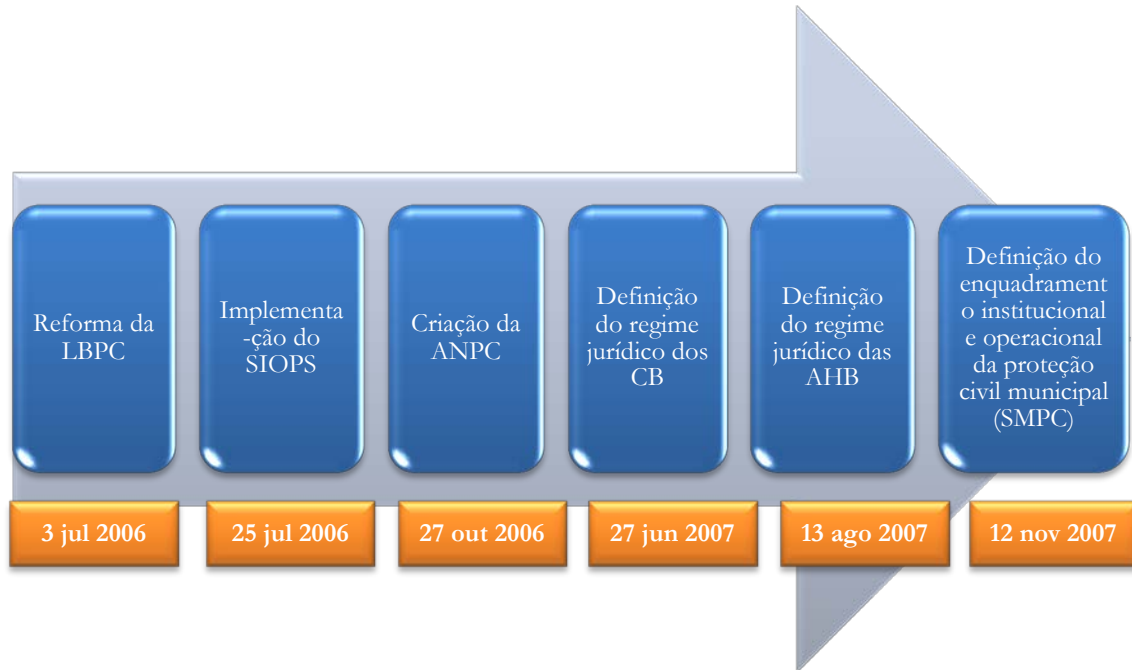


Figura 4: Reforma dos principais instrumentos legislativos do SNPC.

Fonte: Adaptado de Morais (2012, p. 11).

A Figura 5 apresenta a forma como o sistema nacional de proteção civil está estruturado, nas componentes política e operacional, bem como se relacionam os diferentes níveis territoriais.

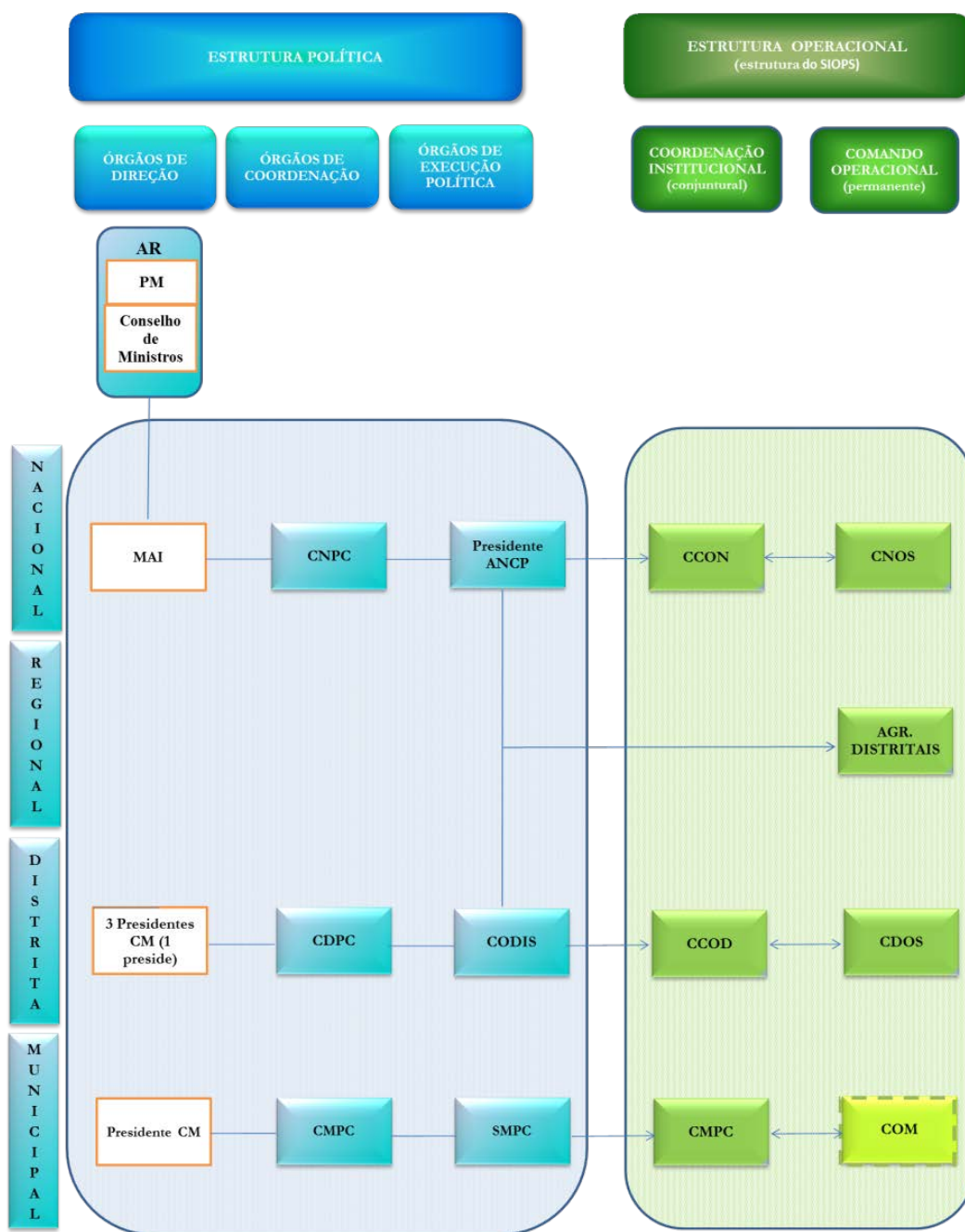


Figura 5: Estrutura organizacional da proteção civil e do SIOPS.

Fonte: Adaptado de ANPC (2016, p. 69).

CAPÍTULO 4

NOVO PARADIGMA NA PROTEÇÃO CIVIL

4.1 INTRODUÇÃO

Na reflexão em torno da procura de novos paradigmas e modelos de organização dos CB, ao nível municipal, se procurará, neste capítulo, identificar caminhos que possam melhorar a cooperação e a interoperabilidade em relação aos meios e recursos de suporte das ações de socorro e resposta de emergência. O capítulo é composto da introdução e síntese, acrescido de mais duas secções: novos desafios à gestão da emergência e da proteção civil; perspetivar um novo modelo de proteção civil municipal.

4.2 NOVOS DESAFIOS À GESTÃO DA EMERGÊNCIA E DA PROTEÇÃO CIVIL

Apesar da revisão legislativa operada após 2006, pergunta-se se o sistema nacional de proteção civil atingiu o patamar de eficiência desejável, para fazer face a todas as fases do “ciclo dos desastres”. A resposta a esta questão não se afigura fácil, porque, como é sabido, a proteção civil é uma área muito exposta à opinião pública, sobre quem recai um elevado nível de exigência. Relembrando as catástrofes ocorridas nesta última década em Portugal, com especial destaque para o aluvião na Madeira em 2010 e os grandes incêndios florestais⁴⁵, é sabido que motivaram sempre análises de diversos atores dos vários quadrantes da sociedade, que na maior parte das vezes

⁴⁵ Consideram-se grandes incêndios sempre que a área total afetada seja igual ou superior a 100 hectares (ICNF, 2016, p. 7).

apontam para eventuais erros, ao nível da preparação e na resposta às catástrofes, quer tenham sido por descoordenação entre os diversos agentes de proteção civil quer por deficiente operacionalidade dos intervenientes no socorro ou por falta de meios. Neste contexto, outra questão se coloca, quais são os novos desafios com que se depara a proteção civil para poder melhorar significativamente a sua atuação? Na procura de respostas, recorreu-se a publicações, tanto no âmbito académico como político, que discutem argumentos com o objetivo de melhorar o sistema de proteção civil.

Como é sabido, o ambiente de segurança do século XXI veio colocar novos desafios às sociedades modernas decorrentes dos processos de globalização, industrialização e urbanização crescentes, que trouxeram novas vulnerabilidades e uma multiplicidade de riscos e, até mesmo, novas ameaças (Ribeiro, 2012, p. 111), especialmente após os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001 e que têm perdurado ao longo da última década e meia, em que a imprevisibilidade é um fator determinante. Neste quadro de instabilidade e incertezas, “... em sociedades com um elevado grau de complexidade, requer do Estado respostas mais eficazes, em articulação com a sociedade civil”, devendo a segurança ser vista e compreendida numa perspetiva integrada, assumindo um conceito complexo e polissémico, abrangendo a “... segurança individual dos cidadãos, a segurança pública e a segurança interna, que tradicionalmente se distingue da defesa nacional ...”, onde se inclui questões tão relevantes como a prevenção dos riscos para a estabilidade social ou a proteção civil ⁴⁶, “... como forma de superação das vulnerabilidades sociais”, na opinião de Amaro (2012, p. 15). Para fazer face a estes novos desafios é condição indispensável, para a promoção da segurança, “... encontrar modelos e plataformas tendentes a prevenir, preparar e responder às potenciais consequências por eles produzidas, com efeitos transversais nas populações, bens e ambiente” (Ribeiro, 2012, p. 111). Estas questões relacionadas com a segurança têm motivado, aliás, preocupações por parte dos sucessivos Governos, designadamente desde 2005⁴⁷. Para garantir a segurança dos cidadãos e afirmar a autoridade do próprio Estado, no programa do XVII Governo (2005, p. 149), lê-se que “a preservação da segurança depende do concurso do Sistema

⁴⁶ Programas dos XVII Governo (2005, pp. 145-146) e XIX Governo (2011, p. 71).

⁴⁷ Basta consultar os respetivos programas dos governos constitucionais, do XVII ao XXI, onde em cada um deles se pode constatar este facto.

de Segurança Interna, do Sistema de Informações da República Portuguesa, do Sistema de Investigação Criminal e do Sistema de Protecção Civil”. A linha de pensamento do XIX Governo vai, também, neste mesmo sentido, ao constatar-se no seu programa, uma preocupação em compreender que a segurança deve ser vista de forma integrada, não podendo funcionar numa lógica de compartimentos estanques, em ordem “... a não desperdiçar recursos e reforçar a coordenação, cooperação e partilha de informação entre forças e serviços de segurança, originando economias de escala que propiciem um maior grau de realização dos objectivos traçados”⁴⁸. Perante este novo conceito de segurança integrada, onde se inclui o sistema de proteção civil, “... impõem-se uma mudança no paradigma e na dinâmica do serviço de socorro a nível municipal”, devendo ser dada maior atenção e intervenção do Estado neste sistema e, consequentemente, uma maior ação do Estado nos CB, que deverá passar por uma mudança da ação tradicional dos poderes do Estado neste sector, revendo a dicotomia existente entre o voluntariado *versus* o profissionalismo nos CB e o modo do seu financiamento (Almeida, 2016, p. 31).

Perante esta asserção de uma segurança mais abrangente, onde coabitam os domínios da *safety* e *security*, neste último, a proteção civil tem um papel importante no âmbito de uma estratégia nacional de segurança (Ribeiro, 2012, pp. 110-111). Para o cidadão comum, a proteção civil é sinónimo de emergência e socorro, ou seja, algo que relaciona de imediato a desastres, ou como a legislação refere a “acidentes graves” e “catástrofes” e que tem a sua maior evidência e visibilidade no socorro, embora, do ponto de vista doutrinal, deva ser assumida como um processo diacrónico e transversal, fazendo parte do designado ciclo dos desastres. O que ainda se continua a verificar na gestão dos desastres é uma atitude reativa, centrada na ajuda, seguida da reabilitação e reconstrução. Para melhor se compreender as principais razões e causas, que estão subjacentes a esta assunção, apresentam-se de seguida alguns problemas comuns que têm forte impacto neste sector, recorrendo a Ribeiro (2009a, pp. 242-243). Um primeiro problema relacionado com a atuação reativa, resulta da “ausência, ou dificuldade, no controlo das acções de prevenção e mitigação”, que deveriam ter sido efetuadas a montante da emergência. Uma segunda dificuldade está associada à

⁴⁸ Programa do XIX Governo (2011, p. 71).

deficiente organização, ou incapacidade, das estruturas hierárquicas e funcionais dos organismos, entidades e serviços responsáveis pela gestão da emergência, que muitas vezes não estão devidamente preparados para analisar e avaliar os riscos e as vulnerabilidades no domínio da proteção civil, porque, na realidade, nem sempre são avaliadas as próprias fragilidades e incapacidades intrínsecas, apenas se tem conhecimento delas só depois do problema consumado. Um terceiro problema está na falta, ou débil desenvolvimento, de sistemas e procedimentos de atuação e de coordenação entre as entidades e respetivos recursos para gerir a situação de emergência, considerando-se aqui, fundamentalmente, os comportamentos e atitudes culturais dos agentes e atores principais, que possuem diferentes formações, percursos e objetivos. Mais que comandar, apesar da sua grande importância, a questão principal é de como coordenar, conforme refere Quarantelli (1998) *apud* Ribeiro (2009a, p. 243) “na emergência, a coordenação não é a solução, é o problema”, pelo que comportamentos centrados e blindados dentro de si mesmo não contribuem para o desenvolvimento e sustentabilidade do sistema, pelo contrário, só o fragilizam.

Ainda segundo Ribeiro (2009a, pp. 243-244), perante este enquadramento é necessário “saber o que fazer [e] como ultrapassar as dificuldades e os problemas ...”, sendo a palavra-chave, neste contexto, a “formação”, no âmbito das competências científicas, técnicas e operativas. Com efeito, Lagadec (1994) citado por Ribeiro refere que “para gerir uma crise é preciso saber aprender depressa. Para aprender depressa durante uma crise, é preciso ter aprendido muito antes da crise”. Apesar de esta afirmação estar relacionada com a formação e não se enquadrar no âmbito deste estudo, o foco é dado num quadro de referência onde coexistem quatro exigências fundamentais para a proteção civil e a gestão da emergência. A primeira exigência é de índole social, em que a abordagem dos problemas deve ser feita a montante, em ordem a minimizar os seus efeitos negativos e os custos inerentes, querendo dizer, com isto, que se deve investir mais na prevenção, em detrimento da reação ou das ações de resposta, através do conhecimento do risco, da perigosidade e da vulnerabilidade. Depois, uma exigência ética, baseada na elaboração de diagnósticos e no levantamento efetivo das dificuldades e das carências existentes, de acordo com a qual seja assumido, por um lado, que as vulnerabilidades não são meros conceitos apenas virados para o

exterior das organizações, mas que podem e devem ser identificados e avaliados internamente. Por outro lado, incentivar, concomitantemente, conciliações alargadas e participadas entre os diversos agentes e protagonistas em presença, estimulando a cooperação e a interoperabilidade no sentido de promover a redução de eventuais fragilidades existentes. A terceira exigência é de cariz operacional “resultante da capacidade de acção e da vontade de apostar em processos de aprendizagem generativa, onde as evidências óbvias e imediatas sejam ultrapassadas, [i.e.], tem de existir disponibilidade para a análise e a avaliação em situação operacional”, aliás como é referenciado em diversos relatórios sobre situações de emergência (Dynes et al., 1994; House of Representatives, 2006) *apud* Ribeiro (2009a):

Um dos principais problemas na acção de resposta à emergência reside no entendimento de que as situações a decorrer são iguais a outras já vividas. Embora se consigam identificar alguns mecanismos comuns de regularidade em certas ocorrências, estas são, no entanto, caracterizadas por condições de singularidade que devem ser tidas em conta. (p. 243)

A quarta e última é uma exigência intelectual, ajustando e renovando as capacidades reflexivas aos novos desafios, declinando abordagens baseadas em modelos desajustados, predispostas à atualização e aprendizagem cognitiva, acompanhando a dinâmica do sistema social, contrapondo à estaticidade dos atores e protagonistas. É fundamental fomentar um sentido crítico, questionando, analisando e refletindo à volta dos novos desenvolvimentos técnicos e científicos, como condição *sine qua non* para manter válidas as capacidades de intervenção. A este propósito, Lobo d’Ávila (2013) refere que:

Apesar de caber ao Estado o desenvolvimento e regulação da proteção civil, este é um caminho que não se faz sozinho (...) que deve privilegiar o trabalho conjunto (...) das autarquias, os agentes de proteção civil e os cidadãos (...) [e] as instituições de investigação técnica e científica (...) na cooperação com os serviços de proteção civil. (p. 82)

O grande desafio que se coloca hoje à gestão da emergência e à proteção civil é conseguir congregar e coordenar as ações, envolvendo os diferentes CB com práticas, hábitos e formação técnico-profissionais, nalguns casos muito diferentes, sem colocar em causa a finalidade da ação, ou até rentabilizando-a por efeito desta heterogeneidade. Para Ribeiro (2012, pp. 112-114), uma das principais fragilidades que condicionam a ação do sistema de proteção civil, com repercussões diretas no cumprimento da sua missão, é a inexistência ou fraco desenvolvimento de normas e procedimentos de atuação padronizados, que facilite a coordenação entre as entidades para melhor gerirem os recursos numa situação de emergência. Embora se registre uma evolução positiva do quadro jurídico, deduz-se destas ideias, que ainda persistem dificuldades de articulação funcional e de relacionamento operacional, criando obstáculos nas intervenções. Muitas vezes, estes equilíbrios instáveis nas relações entre municípios e instituições são originados por questões políticas e económicas, com consequências negativas para a finalidade e os objetivos da proteção civil. Daí que seja premente redefinir e reestruturar os mecanismos de resposta e de interoperabilidade, para que seja possível melhorar a eficiência e eficácia da intervenção dos agentes, serviços e entidades e, dessa forma, melhor atingir os objetivos e desafios com que se deparam na fase de emergência, garantindo boas práticas de intervenção e competências técnicas adequadas à prossecução das suas funções. Por isso se entende que, neste contexto, a formação tem um papel fundamental para desenvolver competências de bem-fazer e executar, tal como reconhece o ex-presidente da ANPC, Major-general Grave Pereira, dizendo que há que apostar na formação e no treino generalizado, quer dos comandos quer dos bombeiros, sobretudo para garantir que haja uniformização e padronização nos procedimentos, procurando cenários o mais parecido possível com o terreno. Dá o seguinte exemplo, como uma lacuna que se verifica com frequência, quando existem muitas ignições são projetadas forças para reforçar os TO, o que se observa, muitas das vezes, é que essas forças não conhecem esses TO e estão habituadas essencialmente a combater incêndios urbanos e passam a combater incêndios florestais, assim como, da mesma forma, os comandos não têm hábito de trabalhar nesses cenários, pelo que se deve promover um conhecimento mais cuidado dos potenciais locais de atuação, garantindo que os comandantes conheçam a zona e o terreno (Pereira, 2015, p. 9). Para o ex-deputado da Assembleia da República, Miguel João de Freitas, existem quatro

elementos essenciais para a uniformização da formação: “formação base, formação de comandantes, a criação de uma carreira de gestão ao nível de emergência e uma harmonização daquilo que é a formação dos comandantes operacionais municipais”. Quando se refere aos comandantes, diz que é preciso uma formação harmonizada, tanto dos CADIS como dos CODIS (Freitas, 2014, p. 8).

Os novos modelos, doutrinária e conceptualmente, não podem depender da experiência direta ou do saber operativo já constituído dos CB para enfrentar uma determinada situação, pois esta tem cada vez menos hipóteses, em termos estatísticos, de já ter acontecido ou de se repetir. Fazer uso de uma rotina, de uma receita ou de uma tradição, provavelmente não resolverá a complexidade de situações com que as corporações de bombeiros se deparam nos dias de hoje (Queirós, 2011, p. 297). Esta hipotética forma de atuação, baseada nos costumes, levanta preocupações com a segurança e a confiança das comunidades na “*sociedade do risco*” em que se vive nos dias de hoje. Num quadro de novas ameaças torna-se necessária uma mudança de rumo, que coloque em prática estratégias para “*dominar o futuro*” (Ascher, 2010 *apud* Queirós, 2011, p. 297). Também Amaro (2009, pp. 23, 401-403, 405-406) refere que “... o modelo vigente já não pode satisfazer, no quotidiano da sociedade de risco em que vivemos”, porque se constata, por um lado, que as complexas estruturas organizacionais onde estão inseridos os bombeiros, as associações, apresentam fragilidades ao nível de gestão, e por outro lado, em muitos CB existe um défice acentuado de formação inicial e contínua dos seus bombeiros, como consequência da incompetência e da irresponsabilidade dos próprios comandos. Queirós (2011, pp. 297-298) acrescenta que as estruturas nas quais os bombeiros se inserem, por menosprezarem a cultura de segurança no seu seio, encontram-se em apuros, por não se terem adaptado com a celeridade exigida pela sociedade do risco.

No sistema nacional de proteção civil parece não haver dúvidas de que as respostas e responsabilidades principais estão bem definidas, numa lógica de *top-down*, do Governo às autarquias locais, em que todos os seus agentes têm um papel fundamental, desde os públicos, passando pelos privados, em que se destacam as associações humanitárias com o “braço armado” da proteção civil, os CB. Estes, como diz Almeida (2016, p. 31), são a base do socorro às populações, que foram criados e

são mantidos sob uma matriz associativa, que “... não esgotam a sua missão social na participação no sistema de proteção civil, enquanto seus principais agentes, sendo os responsáveis pelo cumprimento de 90 % das suas missões”. Tanto Medeiros (2008, pp. 24-25) como Amaro (2009, p. 380) salientam que este sector foi-se fazendo a si próprio durante vários anos, sendo ainda hoje sustentado pelas AHB de origem popular, na prestação do socorro das populações, em virtude da demissão do Estado e, em muitos casos, dos próprios municípios. Ainda se verifica, como acrescenta Medeiros, que “... continuam a coabitar sentimentos de associativismo e de puro voluntarismo com outros, já de grande profissionalismo e carácter técnico-profissional (...) permitindo que, por necessidades locais, as pessoas se fossem organizando”. Em determinada altura, quando o Estado percebeu que a segurança das populações é da sua responsabilidade, acabou por herdar “... uma estrutura já montada, com tudo o que isso tem de bom e de mau”. Este modelo de associativismo nos bombeiros iniciou-se em 1880, conforme já assinalado, com a criação da primeira Associação dos Bombeiros Voluntários de Lisboa, e teve um efeito replicador por todo o país, por iniciativa das comunidades, que numa tarefa empreendedora e pioneira se uniram e foram criando CB, de matriz voluntária, detidos e mantidos jurídica e financeiramente por associações de direito privado. E este exercício de cidadania e de solidariedade só aconteceu, porque grande parte dos municípios não foram capazes de criar uma estrutura profissional de socorro, levando a sociedade civil, no dizer de Almeida (2016, p. 31), a substituir-se ao Estado e aos municípios, nas suas competências e responsabilidades, e que, após mais de um século passado, as AHB e os seus CB têm resistido às crises e às dificuldades económicas, bem como a todas as mudanças políticas e sociais, continuando ativamente a prestar missões de socorro.

Contudo, em relação ao voluntariado nos bombeiros, Almeida (2016, p. 31) afirma que há que ter consciência que a “... resposta não se pode ir buscar ao voluntariado que está em crise (...) e há muito tempo deixou de ter disponibilidade e de satisfazer todas solicitações locais e de responder aos novos riscos da sociedade, sejam ele naturais ou tecnológicos”. Pereira (2015, p. 9) reconhece, também, que um sistema que assenta no voluntariado dificuldades de responder eficazmente, quando há limitação de disponibilidade das pessoas, para as juntar, formar e treinar. Neste

domínio, Freitas (2014, p. 9) considera que não é sustentável manter grande parte do sistema de proteção civil baseado no voluntariado, porque este começa a escassear na maior parte das zonas do país, defendendo que se tem que prever a forma de evoluir deste sistema, de modo a suprir a falta de voluntários, para um modelo que reforce a profissionalização. Daí que, “...é tempo de repensar e de continuar a mudar o paradigma da constituição e de formação dos Corpos de Bombeiros de natureza associativa”. Pois, como é sabido, “... de todos os agentes de Protecção Civil, os bombeiros são o único de natureza privada e o único não profissional, e logo aquele com mais responsabilidades operacionais nas suas missões e que mais recursos, humanos e materiais, empenha nas missões”. Perante esta singularidade, que não se pode escamotear da realidade, “... deve, por si só, implicar que Estado e os Municípios, se decidam por uma opção clara sobre o modelo de gestão, institucional e operacional, mais adequado para os Corpos de Bombeiros, enquanto principal agente de protecção civil”.

4.3 PERSPETIVAR UM NOVO MODELO DE PROTEÇÃO CIVIL MUNICIPAL

Quando anteriormente se falou sobre um novo conceito de segurança, que deve ser visto numa perspetiva global, mais alargado, abrangente e integrado, é claramente assumido pelos Governos, com destaque para a última década, que neste domínio, é fundamental melhorar a eficiência da proteção civil e as condições de prevenção e socorro face a acidentes graves e catástrofes. Para este desiderato é intenção do atual governo⁴⁹ incrementar uma série de ações, das quais se destacam cinco:

- Consolidar o “... Sistema Nacional de Proteção Civil, clarificando as competências das autoridades políticas, de coordenação e operacionais nos níveis nacional, regional, distrital e municipal”;
- Fortalecer o “... patamar municipal do sistema de proteção civil”;

⁴⁹ Programa do XXI Governo (2015, pp. 64-65).

- Valorizar as AHB e os CB voluntários, “... enquanto verdadeiros pilares do sistema de proteção e socorro (...), através do reforço dos incentivos ao voluntariado, do apoio ao funcionamento e ao equipamento e do pleno aproveitamento das capacidades operacionais e de comando”;
- Modernizar as “... infraestruturas e equipamentos e da formação dos agentes de proteção civil”;
- Atualizar o “... regime legal da proteção civil”.

A intenção deste Governo tem um denominador comum, comparando com a dos anteriores, a iniciativa de reformular e melhorar o dispositivo do sistema da proteção civil. Contudo, estas intenções programáticas vão-se sucedendo e na prática o problema vai persistindo, sem que se vislumbre uma solução consistente. Um dos exemplos são os incêndios florestais⁵⁰, que normalmente provocam reações imediatas nos Governos, na tentativa de mudar algo para combater um flagelo que atinge o país na maior parte dos Verões. Veja-se que das cinco ações que o atual governo tenciona levar a cabo, as quatro primeiras estão relacionadas, direta ou indiretamente, com o nível municipal. A razão para consolidar, fortalecer, valorizar e modernizar a proteção civil municipal está subjacente à assunção de que os municípios são a base do sistema nacional de proteção civil. Lobo d’Ávila (2013, p. 83), corroborando com esta ideia, diz que os SMPC são a base do sistema nacional de proteção civil, “...primeiro, porque conhecem melhor do que ninguém a realidade da comunidade. Segundo, numa lógica de proximidade e no apoio à reposição da normalidade da vida das pessoas”. E, neste pressuposto, de acordo com o princípio da subsidiariedade, numa situação de acidente grave ou catástrofe, o município é o primeiro patamar a fazer face à situação, devendo recorrer ao patamar superior, a ANPC, somente se não tiver capacidade de resposta para ultrapassar o problema. De acordo com esta estrutura organizacional de operações e socorro encontram-se, na primeira linha de atuação, os coordenadores municipais de proteção civil, à luz da LBPC em vigor, os SMPC e os CB, que devem assumir autonomamente o seu papel na proteção civil, embora estejam permanentemente articulados com a estrutura da ANPC. No que diz respeito à quinta ação, atualizar o

⁵⁰ Sobre os incêndios florestais ver Apêndice A.

quadro normativo da proteção civil, apesar das alterações que foram sendo introduzidas nos diplomas, ditos estruturantes, ao longo dos últimos dez anos, parece que ainda não se atingiu o patamar desejado. É bem verdade, tal como afirma Lobo d'Ávila (2013, p. 81), que a proteção civil “é uma atividade bastante alargada e em constante evolução [em] que os riscos de ontem não são seguramente os riscos de hoje”. Por isso, concorda-se que é uma atividade dinâmica, em constante mutação, em que a legislação do sector deve-se ajustar e acompanhar os novos riscos e ameaças, por forma a tornar o sistema mais eficiente e eficaz na gestão das emergências.

Na opinião de Caldeira (2013, pp. 91-92), o modelo de proteção civil consubstanciado na LBPC e no SIOPS, de 2006, e a Lei n.º 65/2007 (Proteção Civil Municipal), possui coerência sistémica. Ainda assim, considera, porém, que o modelo deste sistema “... enferma de um pecado original, ao corporizar uma visão doutrinária centralista, que reforçou a autoridade do Estado [através da ANPC], mas retirou ao sistema a mais-valia da proximidade, alicerçada no princípio da subsidiariedade, enquanto valor estruturante”. Defende, por isso, a revisão da Lei n.º 65/2007, de modo a permitir “... uma adequação do sistema a um novo paradigma de responsabilização dos municípios nesta importante vertente da gestão municipal”, porque contém “... alguns equívocos graves, na forma e no conteúdo [sendo necessário] separar estruturalmente as atribuições e competências do Estado central e dos municípios, mas simultaneamente garantir uma articulação eficaz, que, neste momento, não se verifica, entre estes dois níveis”. Dá como exemplo de equívoco, a figura do COM, que não comanda, pois as suas funções são fundamentalmente de coordenação e assessoria, devendo esta função ser designada, por exemplo, de diretor municipal de proteção civil, ou, como assinala Gomes (2008, p. 27), será preciso haver coragem para voltar a discutir e a “recriar” este cargo, tendo como único objetivo melhorar a resposta do socorro a nível municipal. No que concerne à estrutura operacional do sistema, Caldeira (2013, p. 92) entende que é “... essencial definir um comando vertical, do topo à base (o que não se verifica com os COM)” e que a solução deverá passar pela criação de comandantes regionais, dependentes do CNOS, baseada

nas 23 NUTS III⁵¹ existentes no território do Continente, “... numa perspetiva de continuidade do risco e de agregação intermunicipal”. Duarte Caldeira proferiu estas ideias no decorrer do I Encontro Nacional de Serviços Municipais de Proteção Civil, em 2012. Por coincidência ou não as propostas de Caldeira foram concretizadas, porque no ano seguinte é publicado o DL n.º 72/2013 (SIOPS), que alterou o DL n.º 134/2006, passando a estrutura operacional do território continental a ter um modelo supradistrital com cinco ADOS, continuando a ter os 18 comandos distritais. No respeitante ao COM, com a LBPC de 2015, esta figura é substituída pela de coordenador municipal de proteção civil nas CMPC.

Retomando as intenções do atual governo, nas questões de prevenção, nunca é demais de referir, conforme o fez Lobo d’Ávila (2013, p. 82), que “mais importante que reagir é agir. E agir pressupõe uma aposta forte e clara na prevenção”. Apesar das questões da prevenção poderem encontrar boa resolução, quer ao nível dos SMPC, quer em termos das CMPC, “socorrer e assistir no território municipal as pessoas e outros seres vivos em perigo e proteger bens e valores culturais, ambientais e de elevado interesse público” [al. c) do n.º 1 do art. 2º da Lei n.º 65/2007], pressupõe já uma estrutura operacional preparada com meios adequados aos tipos de riscos que enfrenta e capaz de responder pronta e permanentemente, ou seja, um CB (Laranjeira, 2007 *apud* Amaro, 2009, p. 384). Na opinião de Almeida (2016, p. 30), estas estruturas operacionais, i.e., os CB associativos com dimensão e operacionalidade muito diferenciadas, que ao nível municipal são o suporte ao socorro, assentam num modelo “... híbrido e tímido [que] é manifestamente desajustado face à realidade social”. Em termos de receitas próprias das AHB, verifica-se que são inferiores ao financiamento atribuído pelo Estado e as autarquias, facto que leva Almeida (2016, p. 30) a referir que se deve “... reflectir sobre a sua verdadeira autonomia financeira e patrimonial”. Por isso, defende que à escala municipal, tendo em conta os desafios e os novos riscos que se colocam aos agentes de proteção civil, os CB deveriam ser dotados com unidades

⁵¹ NUTS é o acrónimo de “Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos”, sistema hierárquico de divisão do território em regiões, cuja nomenclatura se subdivide em 3 níveis (NUTS I, NUTS II, NUTS III), definidos de acordo com critérios populacionais, administrativos e geográficos. Em 2015 entrou em vigor uma nova divisão regional em Portugal – NUTS 2013. As NUTS III correspondem a 25 unidades territoriais, incluindo as regiões autónomas da Madeira e dos Açores, agora designadas de “unidades administrativas” (PORDATA – *O que são NUTS?* [Em linha]).

operacionais profissionais, à semelhança das já existentes EIP, “...para uma primeira resposta às emergências, financeiramente suportadas pelo Estado Central, pelas Autarquias e pelas Associações [que] actuariam como reforço à intervenção municipal, em cenários mais complexos”, constituídas por equipas de natureza multidisciplinar, de primeira intervenção, formadas, treinadas e especializadas, nos domínios da “... emergência pré-hospitalar, incêndios, busca e salvamento, estruturas colapsadas, escoramentos, deslizamento de vertentes, cheias e matérias perigosas”. Acrescenta, ainda, que este modelo de profissionalização nos CB permitiria “... a estabilidade dos seus quadros e a rentabilização do investimento na instrução e na formação ministradas, com reflexos directos na melhoria da resposta operacional”. Referindo-se ao voluntariado, é de opinião que ao assumir-se este modelo de unidades profissionais nos CB de natureza associativa, “... não diminui nem anula o voluntariado, enquanto referência matricial e enquanto segunda resposta às ocorrências diárias e àquelas derivadas do risco sazonal, vulgo incêndios florestais”. No dizer de Amaro (2009, pp. 384-385), se é à câmara municipal que compete garantir a eficácia do socorro no município, impõe-se que a autarquia crie o seu próprio CB, ou estabeleça, com uma ou mais associações de bombeiros, um protocolo de prestação de serviços de socorro que defina claramente as responsabilidades recíprocas, com base nos seguintes pressupostos:

- Análise dos riscos na área territorial do município;
- Em função da tipologia e níveis de risco, estruturar o ou os CB do município, definindo os meios necessários para garantir um socorro, em tempo, e com padrões de eficácia e qualidade operacionais.

Ainda segundo Amaro (2009, p. 386), esta seria, por um lado, a solução mais adequada a implementar, atribuindo ao CB do município, ou ao mais antigo, no caso de existir mais do que um, a responsabilidade do socorro, assumindo o seu comandante a função de COM e atribuindo aos restantes CB intervenções complementares, de acordo com as situações de proximidade ou de reforço, em caso de acidente grave ou de catástrofe. Por outro lado, permitiria, simultaneamente, limitar ou demarcar rigorosamente as responsabilidades do Estado nesta área, tanto ao nível do poder central, como do poder local, suprimindo critérios de discricionariedade, ou

simplisticamente subjetivos, que muitas vezes apenas têm por base “jogos” de influências políticas a nível central, regional e local. Para “... dotar o País de um sistema de Prevenção, Socorro e Reabilitação capaz, com padrões de eficácia e qualidade exigíveis em pleno século XXI” é fundamental que haja uma articulação institucional entre a ANPC, a LBP e a ANMP, devendo esta última liderar o processo de definição das condições a estabelecer entre os seus associados, os municípios, e as AHB. Este modelo de proteção civil de base municipal, baseado no binómio município e associações, parece ser o mais adequado e coerente. Neste domínio de afirmação do binómio municípios-bombeiros e no quadro das responsabilidades de proteção civil conferidas legalmente às autarquias, segundo Almeida (2016, p. 30), “...seria oportuna a valorização do patamar municipal da protecção civil, [que está] um pouco esquecido no quadro das alterações legislativas produzidas”. Neste quadro, parece óbvio, tal como refere Amaro (2009, p. 391), que para operar uma verdadeira reforma da proteção civil, o primeiro passo a dar deverá ser a definição de um modelo científico e tecnicamente consensual de “Análise de Risco”, que possibilite a implementação de modelos sustentados e adequados, face aos riscos específicos locais, para uma melhor intervenção dos CB e dos municípios, com a colaboração e participação inequívoca da ANMP. Nesta perspetiva as AHB têm de evoluir ao nível organizacional e evidenciarem capacidade de cooperação entre si, apesar das diferenças observadas nos 470 CB existentes em 2014⁵², quer quanto ao número de efetivos⁵³, quer quanto aos modelos de gestão. A este propósito, Freitas (2014, p. 8) também é de opinião que a estrutura de prevenção e combate, por um lado, deve estar organizada em função das cartas de risco de cada município, não sendo necessário ter exatamente a mesma estrutura num concelho onde há 50 % de floresta ou num outro com 60 %. Por outro lado, é preciso redesenhar esta estrutura de base concelhia, avançando progressivamente para um modelo intermunicipal, onde se incluem os CB. Retomando o raciocínio de Amaro, os agentes implicados devem centrar-se num esforço continuado de modernização, em ordem a aumentar exponencialmente os seus padrões de exigência, tanto ao nível organizacional (interna, externa e interassociativa), como nos domínios comportamental (práticas, atitudes, valores profissionais) e de

⁵² De acordo com os dados da PORDATA – *Corpos de Bombeiros em Portugal* [Em linha].

⁵³ Quanto ao número de efetivos ver Quadro 30, no Apêndice B.

qualificação, enquanto vetor fundamental para a mudança (Amaro, 2009, pp. 391-392 e 396).

A mudança que se preconiza implicará, por um lado, alterações na relação com as câmaras municipais e as AHB, com o propósito de reduzir os custos administrativos das estruturas municipais de proteção civil. Mas por outro lado, também, na organização e no funcionamento dos CB e das respetivas AHB, visando ganhos de eficiência ao nível operacional, caminhando, eventualmente, para o designado conceito de “direção única” e “comando único”, contribuindo, assim, para o desenvolvimento de um processo de matriz integrado, com o objetivo de melhor garantir a segurança dos cidadãos, bens e ambiente. Esta é, aliás, a opinião de um dos entrevistados (Apêndice E) ao referir que “... para termos uma rentabilidade do agrupamento, teremos que ter uma direção única e um comando único ...”. A mudança para este novo paradigma poderá passar pela criação de agrupamentos ou pela fusão de CB, criando sinergias, fundamentalmente, com vista a rentabilizar e otimizar os recursos disponíveis. Note-se, como já referido, que o DL n.º 248/2012 prevê, no n.º 1 do art. 18º-A, que “podem ser criados agrupamentos de corpos de bombeiros que integrem uma parte ou a totalidade dos elementos pertencentes a diferentes corpos de bombeiros cujas áreas de atuação sejam contíguas”, em ordem a desenvolverem a sua atividade de forma partilhada. No panorama nacional, já está em marcha e a contribuir, efetivamente, para esta alteração de paradigma, algumas AHB conjuntamente com os respetivos municípios. O primeiro exemplo surgiu em maio de 2009, com o agrupamento das AHB de Mafra, congregando, as associações de Mafra, Malveira e Ericeira. Na cerimónia solene, para assinalar este momento importante para o concelho, o presidente da Associação de Mafra e primeiro presidente do Agrupamento, José Manuel Mourato, disse “até aqui tínhamos os meios dispersos e o que se pretende é criar um Comando Operacional Municipal e uma Força Operacional Conjunta que permita deslocar os homens e os meios para os sítios mais necessários”. Acrescentou, ainda, que sem que as partes tivessem perdido individualidade, esta junção de esforços potenciou a contribuição de cada um, trazendo vantagens com a integração de recursos e meios num agrupamento, que passou a dispor de um

“comando único” liderado pelo COM⁵⁴. Também, o então presidente da LBP, Duarte Caldeira, na sua alocução sublinhou que ter as três AHB do concelho num projeto de agrupamento, traduz-se numa nova forma de organizar o socorro em Portugal, sendo, simbolicamente, um bom exemplo de “... um tempo novo que se anuncia e se concretiza a ser estendido o mais depressa possível aos mais de 300 concelhos do País”⁵⁵.

A intenção dos patrocinadores, na génese da criação deste agrupamento, tinha em vista melhorar a gestão dos recursos (humanos, materiais e financeiros), tanto ao nível da gestão operacional dos meios, como na redução de custos, por via de uma gestão partilhada dos meios e de um modelo de gestão integrada dos meios de socorro, tendo como objetivo aumentar a eficácia na resposta ao socorro. Na altura destacavam que, embora, em diferentes fases de eficácia e interação:

- O comando operacional de operações de socorro contribuiria para uma melhor coordenação dos meios em ações de auxílio e socorro em todo o concelho, evitando duplicações e deslocações desnecessárias;
- A central de compras possibilitaria uma economia de escala, com consequente redução dos custos, em virtude de aquisição de materiais, centralmente, para os três CB;
- A central integrada de doentes não urgentes melhoraria a coordenação do transporte de doentes, tendo em vista ganhos, rentabilizando os meios, designadamente, nas viaturas, recursos humanos e combustíveis.⁵⁶

Em março de 2010 foi constituído, também, o Agrupamento de Associações Humanitárias de Bombeiros Voluntários de São Pedro do Sul (ABVSPS), congregando a Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de São Pedro do Sul e o Corpo Voluntário de Salvação Pública de São Pedro do Sul, embora no concelho, para além destas duas corporações, existe, ainda, a Associação Humanitária de Bombeiros Voluntários de Santa Cruz da Trapa. Este foi o segundo agrupamento de associações a

⁵⁴ BOMBEIROS VOLUNTÁRIOS DE MAFRA – *Associação Humanitária de Bombeiros* [Em linha].

⁵⁵ BOMBEIROS VOLUNTÁRIOS DE MAFRA – *Associação Humanitária de Bombeiros* [Em linha].

⁵⁶ *Idem*.

ser criado no país, considerado pelo presidente da direção dos Voluntários de São Pedro do Sul, como “um marco histórico [trazendo] vantagens (...) essencialmente na rentabilização de meios humanos e materiais”⁵⁷. Apesar do agrupamento ter sido criado, formalmente, há seis anos, o mesmo ainda não se encontra em funcionamento, embora o presidente do ABVSPS, António Casais, após a aprovação do primeiro orçamento e do plano de atividades em março de 2016, ter dito que acredita que este é “... o primeiro passo para a força conjunta ir para o terreno, o que deve acontecer ainda este ano”⁵⁸. As razões para a não entrada em funcionamento do agrupamento são explicadas pelo presidente⁵⁹, sendo a mais evidente a falta de um espaço físico com capacidade para instalar os dois CB, depois o vazio legislativo, por falta de regulamentação do funcionamento dos agrupamentos de bombeiros, e, por último, o elemento designado pelas duas AHB concluiu com aproveitamento o curso de elemento de comando, certificado pela ENB, tendo a ANPC emitido despacho a conferir-lhe capacidade para exercer as funções de comandante, mas não pode assumir o cargo por não pertencer a nenhum CB.

Em fevereiro de 2013 verificou-se a constituição do Agrupamento de Bombeiros do Médio Tejo Norte (ABMTN), cujo projeto se iniciou com o envolvimento de três autarquias – Abrantes, Constância e Mação – e as AHB de Constância e de Mação, podendo, portanto, considerar-se um agrupamento de CB de cariz supramunicipal. As autarquias justificaram a decisão de participarem neste projeto na medida em que, assim, conseguiriam gerir melhor os recursos disponíveis e dar uma resposta operacional mais eficaz. Para a presidente da câmara municipal de Abrantes, a fusão de agrupamentos de bombeiros em território contíguo vai permitir a “racionalização e partilha de recursos existentes e uma operacionalização distribuída por um território mais alargado”⁶⁰. Por sua vez, a responsável pela proteção civil deste município, referiu que “a atuação desta nova entidade inclui a prevenção e o combate a incêndios, o socorro e transporte de acidentados e doentes, o exercício de atividades de formação e

⁵⁷ BOMBEIROS PARA SEMPRE – *Agrupamento de Bombeiros Voluntários de São Pedro do Sul é o Maior de Portugal* [Em linha].

⁵⁸ VFM – *Agrupamento de Bombeiros de S. Pedro do Sul já tem primeiro orçamento e plano de atividades aprovado* [Em linha].

⁵⁹ Comunicação de António Casais recebida via correio eletrónico (ver Anexo C).

⁶⁰ O RIBATEJO – *Autarquias do Médio Tejo avançam para agrupamento de bombeiros* [Em linha].

sensibilização e a participação em outras atividades de proteção civil”⁶¹. Apesar de toda esta vontade e empenhamento, este agrupamento acabou por não ser implementado, porque segundo a câmara municipal de Constância “... a respetiva Associação Humanitária de Bombeiros Voluntários não está integrada em agrupamento de associações humanitárias de Bombeiros”⁶² e, de acordo com a câmara de Abrantes, “não se concretizou o agrupamento”⁶³.

Finalmente, a Associação Humanitária Bombeiros Voluntários de Espinho e a Associação dos Bombeiros Voluntários Espinhenses criaram, também em fevereiro de 2013, o Agrupamento de Associações de Bombeiros Voluntários da Cidade de Espinho (AABVCE), visando medidas concretas na organização, gestão e operacionalidade das duas corporações, nomeadamente, “... a uniformização de procedimentos e funcionamento em conjunto das diversas estruturas funcionais, formação conjunta e criação de forças operacionais conjuntas para missões específicas”. O agrupamento assumiu-se como um processo sem retorno, preservando a história de cada CB, criando um novo capítulo, “... possibilitando uma economia de escala a longo prazo, uma importante melhoria em termos operacionais no socorro à população (...) e na ajuda externa ao concelho, retirando as atuais estruturas de um risco enorme de sustentabilidade ...”⁶⁴.

Sobre este acontecimento, o Ministro da Administração Interna daquela altura, Miguel Macedo, afirmou “que a partilha operacional de recursos materiais e humanos, entre os Bombeiros Voluntários de Espinho e a dos Bombeiros Voluntários Espinhenses, é o ‘primeiro passo’ para a sua fusão ‘discutida há vários anos’ ...”. Acrescentou, ainda, que sempre defendeu que não era o MAI “... que criava ou extinguia corporações de bombeiros, mas que todos podiam identificar algumas irracionalidades nas estruturas que existem pelo País”. O ex-ministro lembrou, ainda, que o novo agrupamento “não é alimentado pelas dificuldades do momento [mas sim] porque faz sentido [frizando que] é muito importante que o processo (...) se consume

⁶¹ O RIBATEJO – *Antarquias do Médio Tejo avançam para agrupamento de bombeiros* [Em linha].

⁶² Informação obtida do Gabinete de Apoio à Presidente da Câmara Municipal (ver Anexo A).

⁶³ Resposta dada pelo COM de Abrantes (ver Anexo B).

⁶⁴ BOMBEIROS.PT – *Agrupamento de Bombeiros da Cidade de Espinho* [Em linha].

até ao fim, porque é [um] projeto que tem condições para se efetivar no País”⁶⁵. Entretanto, em agosto de 2015, foram alterados os estatutos quanto ao objeto e à denominação do agrupamento, que passou a designar-se Associação Humanitária Bombeiros Voluntários do Concelho de Espinho (AHBVCE), tendo-se, em novembro de 2016, consolidado o processo de fusão das duas associações e dos respetivos CB, porque segundo o presidente da direção, Conde Figueiredo, “era por demais evidente que não se justificavam há muito duas associações de bombeiros voluntários num concelho de tão reduzida dimensão e cujos custos de manutenção de ambas eram já uma séria ameaça à sua sustentabilidade”. Do ponto vista da gestão, referiu que “a fusão era a opção mais viável, quer para a redução de custos, quer para a gestão equilibrada e rentável dos equipamentos, serviços e pessoal”. Também o então Secretário de Estado da Administração Interna, João Almeida, defendeu que “o exemplo de Espinho é para replicar [e] merece a majoração do ponto de vista dos financiamentos previstos ...”⁶⁶. O primeiro comandante deste novo CB unificado, Pedro Louro, sublinhou que “esta foi inequivocamente a melhor decisão nos planos da racionalidade, gestão de recursos, sustentabilidade e operacionalidade”⁶⁷.

4.4 SÍNTESE

Os novos desafios que se colocam às sociedades modernas, decorrentes da multiplicidade de riscos e de novas ameaças, tem repercussões tanto na vertente de *security* como na *safety* e, nesta última em particular, no domínio da ação da proteção civil, os desafios são de grande complexidade. Assim sendo, estas questões relacionadas com a segurança têm que ser vistas de forma integrada, pelos Governos, onde se inclui o sistema de proteção civil e se impõe uma mudança no paradigma e na dinâmica do serviço de socorro a nível municipal, em que a alteração não será certamente uma tarefa fácil. Ainda assim, apontam-se alguns objetivos fundamentais para proceder à mudança: (1) melhorar a eficácia, incrementando a coordenação e cooperação entre os

⁶⁵ GOVERNO DE PORTUGAL – MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA – *Corporações de bombeiros de espinho partilham recursos materiais e humanos* [Em linha].

⁶⁶ BOMBEIROS DE PORTUGAL (Out. 2015, p. 22).

⁶⁷ *Idem* (Dez. 2015, p. 14).

CB, para a prossecução dos objetivos da segurança em proteção civil; (2) reforçar as suas competências institucionais e profissionais, melhorando os níveis de qualificação (Ribeiro, 2012, p. 115); melhorar a eficácia e eficiência da estrutura do sistema municipal de proteção civil, por forma a torná-la mais robusta, flexibilizando-a “... e ajustando-a à realidade e dimensão de cada município, introduzindo uma base intermunicipal para o adequado tratamento de riscos e vulnerabilidades comuns”; o sistema de resposta atual deve ser alterado por um novo modelo de natureza regional, baseado numa estrutura intermunicipal, de acordo com as NUTS III, para substituir a organização de base distrital (Caldeira, 2013, p. 94).

Ainda na ótica da reorganização do socorro deve ser valorizado, por um lado, o patamar municipal da proteção civil, potenciando a sua estrutura e os seus serviços, reforçando as suas competências e investir mais na profissionalização, com unidades operacionais profissionais multidisciplinares nos CB. Por outro lado, valorizar o voluntariado, enquanto referência matricial e segunda resposta às solicitações, porque este há muito tempo deixou de ter disponibilidade para responder às novas ameaças da sociedade de risco.

Verifica-se, atualmente, mudanças na organização do socorro ao nível municipal, com a constituição e entrada em funcionamento dos agrupamentos de CB de Mafra e Espinho, envolvendo as respetivas AHB e os municípios. As razões subjacentes a esta alteração, de acordo com os patrocinadores, encontram sustentação num denominador comum, melhor gestão operacional e administrativa, com racionalização e partilha de recursos, bem como economia de escala com redução de custos.

PARTE II

ENQUADRAMENTO METODOLÓGICO E EMPÍRICO

CAPÍTULO 5

TRABALHO DE CAMPO E METODOLOGIA DE INVESTIGAÇÃO

5.1 INTRODUÇÃO

Recorrendo à revisão da literatura, traçou-se o enquadramento teórico que emoldura concetualmente este trabalho, cujo propósito foi contribuir para melhor se compreender o fenómeno em estudo. Uma vez formulado o problema e definidas as questões de investigação, o próximo passo passa pela elaboração do plano de pesquisa que oriente o investigador nos processos de recolha de dados empíricos. Há que saber “o que” e “como” se vão recolher os dados, que instrumentos se vão utilizar, questões que são primordiais e das quais depende a qualidade científica dos resultados e das conclusões do estudo (Almeida & Freire, 1997; Black, 1999) citados por Coutinho (2015, p. 105).

Esta segunda parte, de índole prática, que se inicia com o presente capítulo, dedicada ao enquadramento metodológico e empírico, tem como principal objetivo especificar, fundamentalmente, o tipo de estudo da investigação, os casos selecionados, assim como a sua caracterização, as técnicas de recolha de dados e os procedimentos metodológicos adotados. Nos capítulos seguintes serão discutidos e analisados os resultados, as conclusões a que se chegou com o presente estudo, apresentadas recomendações, limitações que se encontraram ao longo do trabalho e, finalmente, aduz-se aos desafios a futuras investigações que poderão dar seguimento ao presente trabalho. Este capítulo é composto da introdução e síntese, acrescido de mais quatro secções: tipo de estudo; amostragem ou seleção dos “casos”; instrumentos; procedimentos.

5.2 TIPO DE ESTUDO

Para definir a opção metodológica utilizada na presente investigação recorreu-se à literatura especializada, embora se tenha verificado que entre os autores consultados existe uma multiplicidade de paradigmas na investigação em Ciências Sociais e Humanas (CSH). Contudo, Morin (1983), Bisquerra (1989) e Latorre et al. (1996) citados por Coutinho (2015, p. 11), dizem que atualmente é consensual defender que existem “três grandes paradigmas na investigação⁶⁸ em CSH, tal como proposto por Carr e Kemmis (1986) *apud* Merriam (1998, p. 4): o *positivista* ou *quantitativo*, o *interpretativo* ou *qualitativo* e o *sociocrítico* ou *hermenêutico*. Por sua vez, para Godoy (1995, p. 58), a pesquisa nas ciências sociais assenta em duas abordagens – quantitativa e qualitativa – que se caracterizam por descobrir novas informações ou relações e para verificarem e ampliarem o conhecimento existente. Para esta autora, a utilização de estudos que valorizam a adoção de métodos quantitativos, para descreverem e explicarem os fenómenos de seu interesse, tem fortemente marcado, ao longo dos anos, as pesquisas nas ciências sociais. Não obstante esta ideia, defende que os métodos qualitativos têm vindo a instalar-se aos poucos, afirmando-se, claramente, como uma alternativa frutífera à investigação nestas áreas do conhecimento. Na perspectiva quantitativa o investigador conduz o seu trabalho, partindo de um plano pré-estabelecido, especificando hipóteses e definindo variáveis, preocupando-se “com a medição objetiva e a quantificação dos resultados [e procura] a precisão, evitando distorções na etapa de análise e interpretação dos dados, garantindo assim uma margem de segurança em relação às inferências obtidas”. Em contraponto, refere que a pesquisa qualitativa não pretende enumerar e/ou medir os eventos em estudo, nem faz uso de instrumentos estatísticos na análise dos dados. Tem como ponto de partida, questões ou focos de interesses amplos, que se vão definindo consoante o estudo se desenvolve. Na perspectiva de Bogdan e Biklen (1994, p. 16) “... a abordagem à investigação [qualitativa] não é feita com o objectivo de responder a questões prévias ou de testar hipóteses. Privilegiam, essencialmente, a compreensão dos comportamentos a partir da perspectiva dos sujeitos da investigação”. Este é, também,

⁶⁸ “O conceito de paradigma de investigação pode definir-se como um conjunto articulado de postulados, de valores conhecidos, de teorias comuns e de regras que são aceites por todos os elementos de uma comunidade científica num dado momento histórico” (Coutinho, 2005 *apud* Coutinho, 2015, p. 9).

o entendimento de Coutinho (2015, pp. 17-18) ao afirmar que o “... paradigma [qualitativo] pretende substituir as noções científicas de *explicação*, *previsão* e *controlo* do paradigma quantitativo pelas de *compreensão*, *significado* e *ação*”, porque, segundo a autora, “se a ação humana é intencional (...) há que interpretar e compreender os seus significados num dado contexto social [e, portanto,] investigar implica ações de quem é também intérprete, envolve interpretações de interpretações – a dupla hermenêutica em ação”. Godoy (1995, p. 63) salienta, ainda, que uma das características utilizadas pelos investigadores qualitativos é “...o enfoque indutivo na análise de seus dados”. Esta característica também é assinalada por outros autores, como Coutinho (2015, p. 28), ao afirmar que “... a investigação de índole qualitativa baseia-se no método indutivo ...” ou Guerra (2006, p. 23), que defende que as metodologias qualitativas “... privilegiam o *contexto da descoberta* como terreno de partida de uma investigação, associando-se a uma abordagem indutiva ...”. Para Godoy e Guerra, numa pesquisa de raciocínio indutivo a lógica da investigação não é gerada *a priori*, tal como é dito por Godoy (1995, p. 63) “... os pesquisadores qualitativos não partem de hipóteses estabelecidas *a priori*, não se preocupam em buscar dados ou evidências que corroborem ou neguem tais suposições (...). As abstrações são construídas a partir dos dados, num processo de baixo para cima”. No entendimento de Guerra (2006):

A intenção dos investigadores [qualitativos] não é comprovar hipóteses definidas *a priori* e estanques, mas antes identificar as lógicas e racionalidades dos actores confrontando-as com o seu modelo de referência. A consequência imediata é que o trabalho de construção do objecto, da análise e das hipóteses é contínuo desde o início até ao final da pesquisa (p. 22).

Merriam (1998, pp. 5-8) refere-se à investigação qualitativa como sendo um conceito que cobre diversas formas de inquérito que ajudam a compreender e explicar o sentido dos fenómenos sociais, provocando o mínimo possível de perturbação no ambiente natural onde se desenvolve. A autora clarifica esta ideia referindo que o pressuposto filosófico chave, sobre todos os tipos de investigação qualitativa, baseia-se na opinião de que a realidade é construída por indivíduos interagindo com os seus mundos sociais. Os investigadores qualitativos devem tentar compreender o

significado do que as pessoas têm construído, ou seja, como faz sentido para elas o seu mundo e as experiências que têm tido nele. Depois, Merriam delinea algumas características da investigação qualitativa:

- A preocupação fundamental é compreender o interesse do fenómeno na perspectiva dos participantes, não do investigador;
- O investigador é o principal instrumento para a recolha de dados e análise;
- Geralmente envolve trabalho de campo;
- Emprega, principalmente, uma estratégia de investigação indutiva;
- Centra-se no processo, significado e compreensão, em que o produto de um estudo qualitativo é essencialmente descritivo.

Desta forma, considerando a natureza complexa do problema de investigação e dos objetivos definidos inicialmente e os paradigmas de investigação supramencionados, justifica-se a adoção, nesta investigação, pelo paradigma *interpretativo* ou *qualitativo*, procurando, assim, penetrar no mundo dos participantes, por um lado, “... para saber como interpretam as diversas situações e que significado tem para eles” (Latorre et al., 1996, p. 42 *apud* Coutinho, 2015, p. 18). Aqui, bem entendido, pretende-se perceber qual a diferenciação que os participantes (entrevistados) fazem entre a situação anterior e posterior à criação dos agrupamentos de CB. Por outro lado, como bem refere Mertens (1998, p. 11) citado em Coutinho (2015, p. 18), é tentar “... compreender o mundo complexo do vivido desde o ponto de vista de quem vive” ou no dizer de Psathas (1973) citado por Bogdan e Biklen (1994, p. 51), “os investigadores qualitativos (...) estão continuamente a questionar os sujeitos de investigação, com o objectivo de perceber aquilo que *eles* experimentam, o modo como *eles* interpretam as suas experiências e o modo como *eles* próprios estruturam o mundo social em que vivem”. Ainda na perspectiva de Bogdan e Biklen (1994, p. 16) “as questões a investigar não se estabelecem mediante a operacionalização de variáveis, sendo, outrossim, formuladas com o objectivo de investigar os fenómenos em toda a sua complexidade e em contexto natural”.

Na fase metodológica do trabalho devem-se determinar os métodos a utilizar para se dar respostas às questões de investigação, para que a escolha do tipo de estudo seja coerente com as questões de investigação e consequentemente com os objetivos de investigação. Para isso, é fundamental “... escolher um desenho apropriado segundo se trata de explorar, de descrever um fenómeno, de examinar associações e diferenças ou de verificar hipóteses” (Fortin, 2009, p. 40). Coutinho (2015, p. 333) refere que dentro dos estudos qualitativos⁶⁹ não é tarefa fácil especificar as suas vertentes metodológicas específicas, dada “... a multiplicidade de propostas distintas que são descritas na literatura” e recorrendo a Mertens (1998), exemplifica, dizendo que só esta autora identifica 26 modalidades distintas. Perante tão alargado leque de propostas, Coutinho (2015, p. 334) considera, apenas, quatro modelos metodológicos como os mais representativos para a investigação atual no domínio das CSH: o estudo de caso, a teoria fundamentada (*grounded theory*), os estudos etnográficos e a fenomenologia. Considerando estes modelos, justifica-se o estudo de caso, como sendo a abordagem metodológica mais adequada para a presente investigação, porque “... envolve o estudo intensivo e detalhado de uma entidade bem definida: o ‘caso’” Coutinho (2015, p. 335). *Caso*, este, que deve ser examinado “... em detalhe, em profundidade, no seu contexto natural, reconhecendo-se a sua complexidade e recorrendo-se para isso [a] todos os métodos que se revelem apropriados” (Yin, 1994; Punch, 1998; Gómez, Flores & Jimenez, 1996) citados em Coutinho (2015, p. 335).

Independentemente das formas de abordagem metodológica, no dizer de Coutinho (2015, p. 335), “a finalidade da pesquisa, essa, é sempre holística (sistémica, ampla, integrada) ou seja, visa preservar e compreender o caso *no seu todo* e na *sua unicidade*”. Talvez por esta a razão vários autores preferem utilizar a “... expressão *estratégia* à de *metodologia* de investigação” (Yin, 1994; Punch, 1998; Gómez et al., 1996) citados em Coutinho (2015, p. 335). Por isso, refere que os vários autores consultados não apresentam propostas de uma definição unívoca para o estudo de caso, preferindo optarem por avançar com ideias mais abrangentes, conforme alguns exemplos dados a seguir. Para Yin (1994, pp. 9 e 13), um estudo de caso é uma investigação empírica que

⁶⁹ “Os estudos qualitativos constituem uma família de planos de investigação que partem de pressupostos epistemológicos, filosóficos e metodológicos caracterizados por uma rejeição do modelo de investigação nas ciências naturais” (Silverman, 2000 *apud* Coutinho, 2015, p. 327).

investiga um fenómeno contemporâneo no seu ambiente natural, especialmente, quando as fronteiras entre o fenómeno e o contexto não são claramente evidentes, sendo uma estratégia de investigação mais adequada quando se colocam questões de “como” ou “porquê” de um conjunto de eventos atuais sobre os quais o investigador tem pouco ou nenhum controlo. Segundo Creswell (2007, p. 73), o estudo de caso é uma abordagem qualitativa na qual o investigador explora um sistema limitado (o *caso*) ou múltiplos sistemas limitados (*casos*) no tempo, através de uma recolha detalhada e em profundidade de dados envolvendo *múltiplas fontes de informação* (e.g., observações, entrevistas, documentos e relatórios). Para Ponte (2006, p. 2), um estudo de caso é uma investigação “... que se debruça deliberadamente sobre uma situação específica (...) única ou especial, pelo menos em certos aspectos, procurando descobrir a que há nela de mais essencial e característico e, desse modo, contribuir para a compreensão global do fenómeno de interesse”.

Na literatura surge uma diversidade de propostas de tipologias de estudo de caso, uma delas é apresentada por Bogdan e Biklen (1994, p. 97) e Yin (1994, p. 14) que aludem a uma distinção entre *estudo de caso único* e *estudo de caso múltiplo* ou *comparativo*. Uma outra proposta, da autoria de Stake (2012, pp. 18-19), distingue os seguintes três tipos: *estudo de caso intrínseco*, *estudo de caso instrumental* e *estudos de caso coletivos*. Prosseguindo a proposta de Stake, a presente investigação enquadra-se no tipo de *estudos de caso coletivos*, uma vez que se pretende estudar dois agrupamentos de CB, que começaram por se associar de forma idêntica, mas que depois se transformaram em duas realidades deferentes, em termos de organização e funcionamento. Ao assumir-se este estudo como exploratório-descritivo, a intenção é propiciar uma descrição, compreensão e interpretação da realidade, considerando-se que poderá ter uma significativa contribuição para aumentar o conhecimento específico em torno da temática dos agrupamentos de CB, visto que existem poucos estudos ou, praticamente, nenhum conhecimento desta situação em concreto, por ser uma realidade muito recente no panorama nacional.

5.3 AMOSTRAGEM OU SELEÇÃO DOS “CASOS”

5.3.1 DEFINIÇÃO DA AMOSTRA OU SELEÇÃO DOS “CASOS”

Segundo Bravo (1992) *apud* Coutinho (2015, p. 339), “a seleção da amostra num estudo de caso adquire um sentido muito particular”, que no dizer de Coutinho “... é a sua *essência metodológica*”. De facto, para Creswell (1998) *apud* Coutinho (2015, p. 339), o investigador “ao escolher o ‘caso’ estabelece o referencial lógico que orientará todo o processo de recolha de dados”. Mas, no dizer de Stake (2012, p. 20), “a investigação com estudo de caso não é uma investigação por amostragem. Nós não estudamos um caso com o objectivo primário de entender outros casos. A nossa primeira obrigação é compreender esse caso específico”.

Na investigação qualitativa, a abordagem baseia-se em entrevistas ou observações, não se restringindo as opiniões dos participantes. Não se usam instrumentos, como na pesquisa quantitativa, com perguntas fechadas, em vez disso recolhem-se dados com perguntas abertas. A intenção não é generalizar a uma população, mas desenvolver um estudo em profundidade de um fenómeno central. Assim, para melhor compreender este fenómeno, o investigador qualitativo, propositada ou intencionalmente, seleciona indivíduos e casos (Creswell, 2012, pp. 205-206). Os estudos com características de análise qualitativa utilizam técnicas menos padronizadas, como a entrevista, quase sempre semiestruturada, ou a observação, em que não se recorre a amostras⁷⁰ com elevado número de participantes, pois não facilitam *a priori* o universo de análise. Isto porque, por um lado, a investigação qualitativa é muito maleável, o objeto evolui, podendo levar a amostra a modificar-se ao longo do percurso. Por outro lado, é quase impossível definir uma amostra e nem se justifica, sem fazer referência ao processo de construção do objeto, dada a diversidade de objetos e métodos (Duarte, 2002, p. 141; Gonçalves, 2004, p. 56; Guerra, 2006, p. 43; Coutinho, 2015, p. 95). Pretende-se mais com estes estudos “a apreensão de lógicas e de processos sociais do que a inferência e a generalização estatística” (Gonçalves, 2004, p. 56). Alguns autores designam estas amostras de não probabilísticas ou não representativas, tal como o faz Merriam (1998, p. 61), dizendo que a amostragem não

⁷⁰ Guerra (2006, p. 43), não aconselha “que se designe por ‘amostras’ os universos de análise qualitativa”.

probabilística é o método de escolha para a maioria das pesquisas qualitativas. No entanto, Pires (1997b, p. 97) citado por Guerra (2006, p. 43) considera que a discussão à volta da amostragem probabilística ou não probabilística não faz muito sentido na análise qualitativa, porquanto a oposição se faz aqui mais entre o caso único e o caso múltiplo.

Uma das questões que se levanta com um estudo de tipo qualitativo é saber quantos casos e participantes se deve selecionar. Segundo Creswell (2007, p. 76; 2014, p. 189), não há nenhuma resposta concreta a esta pergunta, apesar de entender que o tamanho da amostra depende do projeto da investigação e que a seleção dos participantes e dos casos de investigação é intencional para compreender melhor o fenómeno central em estudo. No dizer de Coutinho (2015, p. 330) “num estudo qualitativo a amostra é sempre intencional, porque não há qualquer razão para que seja representativa da população”. Tanto Bravo (1992b, p. 254) *apud* Coutinho (2015, p. 340) como Aires (2015, p. 22) seguem o mesmo raciocínio ao dizerem que a seleção da amostra, nesta estratégia de investigação, adquire um sentido muito particular, em que tem por objetivos conseguir obter o máximo de informação, para poder fundamentar o projeto de pesquisa e poder criar teoria, baseando-se, ao contrário da amostragem probabilística, “... em critérios pragmáticos e teóricos ...”, buscando-se não a uniformidade mas as variações máximas. Ou seja, no dizer de Merriam (1998, p. 61), a amostragem intencional baseia-se no pressuposto de que o investigador quer descobrir, compreender e obter conhecimento e, por conseguinte, deve selecionar uma amostra sobre a qual se pode aprender o máximo. Acrescentando que, para selecionar a amostragem intencional, deve-se primeiro determinar quais os *critérios* de seleção essenciais para a escolha dos sujeitos ou dos locais a serem estudados. Ainda segundo Aires (2015, p. 22), “esta perspetiva de amostragem é intencional porque os sujeitos que a constituem não são escolhidos ao acaso: o investigador selecciona as unidades de amostragem a partir de critérios específicos”. Assim, a amostragem intencional é aquela que parece fazer mais sentido para o presente estudo e a mais indicada para selecionar um caso rico em informação para um estudo em profundidade (Patton, 1990 *apud* Merriam, 1998, p. 61). A seleção dos sujeitos que compõem a amostra foi feita em função de um critério estratégico pessoal, por possuírem um *conhecimento da situação ou do*

problema a investigar e, como tal, se constituíram como os mais adequados e representativos da população a estudar, optando-se desta forma por uma *amostragem opiniática* (Ruiz Olabuénaga, 2012, p. 64).

5.3.2 CARACTERIZAÇÃO DAS UNIDADES DE AMOSTRAGEM

Um dos *casos* em estudo é o Agrupamento das Associações Humanitárias do Concelho de Mafra (AAHCM), criado em 2009 pelas AHB de Mafra, Ericeira e Malveira. O agrupamento serve 76 685 habitantes⁷¹ num concelho que se estende por uma área de cerca de 292 km², constituído por 11 freguesias⁷². O município é confrontado a Norte com o concelho de Torres Vedras, a Nordeste com Sobral de Monte Agraço, a Este com Arruda dos Vinhos, a Sudeste por Loures e a Sul por Sintra, estando confinado a Oeste pelo Oceano Atlântico, conforme ilustrado na Figura 6.



Figura 6: Mapa do concelho de Mafra.

Fonte: CMM – *Diagnóstico Social Concelho de Mafra* (2015, p. 7).

⁷¹ INE – *Quadros de apuramento por freguesia* [Em linha].

⁷² Lei n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro: Reorganização administrativa do território das freguesias.

O outro *caso* em estudo é a AHBVCE, criada em 2015, cujo processo se iniciou em 2013 e culminou na fusão das duas AHB da cidade de Espinho e das duas respetivas corporações de bombeiros, que se transformaram num único CB. Este agrupamento serve uma população de 31 786 habitantes⁷³, num concelho que abrange uma área de cerca de 21 km², que está dividido em quatro freguesias⁷⁴. O município é limitado a Norte pelo município de Vila Nova de Gaia, a Este por Santa Maria da Feira, a Sul por Ovar e a Oeste pelo Oceano Atlântico, conforme ilustrado pela Figura 7.



Figura 7: Mapa do concelho de Espinho.

Fonte: Wikipédia – *Espinho* (Portugal) [Em linha].

Numa perspetiva metodológica, esta investigação possibilitou o estudo de dois agrupamentos de CB, no contexto dos municípios onde estão inseridos, com o intuito de conhecer as formas encontradas de organização e funcionamento, de cada um deles, na resposta operacional do dispositivo de proteção e socorro às populações, de modo a compreender as perceções, as representações e os significados que os participantes dão à sua ação no processo de mudança de paradigma na organização da proteção civil municipal e de, certa forma, no associativismo dos bombeiros. Atendendo ao

⁷³ INE – *Quadros de apuramento por freguesia* [Em linha].

⁷⁴ Lei n.º 11-A/2013.

desiderato a atingir, selecionou-se o presidente da AAHCM e os comandantes dos CB do agrupamento de Mafra e de Espinho, porque se entendeu que são as pessoas que possuem um conhecimento profundo das unidades em estudo, tendo sido a partir da qualidade das informações fornecidas por eles, no trabalho de campo desenvolvido, que se conseguiu construir a análise dos *casos* e chegar à compreensão mais ampla do problema em estudo.

5.4 INSTRUMENTOS

Em qualquer plano metodológico são necessários instrumentos de medida e a sua adequação às variáveis, conceitos ou fenómenos que se quer medir, sendo a condição *sine qua non* para a “*qualidade informativa dos dados obtidos na investigação*” (Coutinho, 2015, pp. 110-111). No quadro de uma investigação qualitativa, como num estudo exploratório-descritivo, e de modo a desenvolver uma análise em profundidade da realidade a investigar, no processo de recolha de dados, o estudo de caso, recorre a técnicas adequadas, tais como, observações, entrevistas e documentos, que podem constituir-se como múltiplas fontes de informação (Yin, 1994; Bogdan & Biklen, 1994; Merriam, 1998; Fortin, 2009; Abero, 2015). Por conseguinte, os dados⁷⁵ que se obtêm, por via da análise dessas fontes, dependem “... fundamentalmente das capacidades integradoras e interpretativas do investigador” (Coutinho, 2015, p. 33).

O recurso a informação documental é uma estratégia básica, tal como refere Yin (1994, p. 81), suscetível de ser relevante para cada tema de estudo de caso e cuja utilização mais importante é corroborar e aumentar as evidências de outras fontes. Bogdan e Biklen (1994, p. 176) referem-se a este recurso “... como fontes de férteis descrições de como as pessoas que produziram os materiais pensam acerca do seu mundo”. Para Fortin (2009, p. 74) o recurso às fontes documentais pode ser compreendido como um processo, intrínseco da revisão da literatura, “... que consiste em fazer o inventário e o exame crítico do conjunto de publicações pertinentes sobre

⁷⁵ Os dados podem ser primários e secundários. Os primários são pesquisados para satisfazer uma necessidade de informação presente e específica do investigador e os secundários já existem e foram recolhidos e analisados por outras pessoas, para o mesmo fim ou para outros fins que não são o propósito específico da presente necessidade de informação (Sarmento, 2013a, p. 9; 2013b, p. 16).

um domínio de investigação”. Segundo Vallés (1999, p. 119) citado por Abero (2015, p. 155), os investigadores ao documentarem-se significa que se instruem convenientemente sobre algo, antes de o tratar ou escrever sobre ele. Ainda segundo Sandoval (2002) *apud* Abero, é oportuno assinalar que os documentos são uma fonte confiável e prática para revelar os interesses e as perspectivas de compreensão da realidade.

Quanto à técnica de entrevista, no dizer de Sarmento (2013b, p. 28), permite que o investigador explore e aprofunde o seu conhecimento através da inquirição presencial. Freixo (2012, p. 220) acrescenta que “a entrevista é uma técnica que permite o relacionamento estreito entre entrevistador e entrevistado”. Bogdan e Biklen (1994, p. 134) afirmam que “... a entrevista é utilizada para recolher dados descritivos na linguagem do próprio sujeito, permitindo ao investigador desenvolver intuitivamente uma ideia sobre a maneira como os sujeitos interpretam aspectos do mundo”. Segundo Silverman (2000) citado em Coutinho (2015, p. 141) e Quivy e Campenhoudt (2003, p. 192), a entrevista é uma poderosa técnica de recolha de dados, porque permite ao investigador obter informação que nunca conseguiria através de um questionário, visto que pode sempre pedir esclarecimentos adicionais ao entrevistado, quando a resposta obtida não é suficientemente esclarecedora. Segundo Bell (2010, p. 137) “a grande vantagem da entrevista é a sua adaptabilidade. Um entrevistador (...) consegue explorar determinadas ideias, testar respostas, investigar motivos e sentimentos, coisa que o inquérito nunca poderá fazer”. Ainda, de acordo com Quivy e Campenhoudt (2003), “... os métodos de entrevista distinguem-se pela aplicação dos processos fundamentais de comunicação e de interacção humana [que] permitem ao investigador retirar (...) informações e elementos de reflexão muito ricos e matizados” e por se caracterizarem “... por um contacto directo entre o investigador e os seus interlocutores e uma fraca directividade por parte daquele”. Acrescentam que a entrevista assegura:

Uma verdadeira troca, durante a qual o interlocutor do investigador exprime as suas percepções de um acontecimento ou de uma situação, as suas interpretações ou as suas experiências, ao passo que, através das suas perguntas

abertas e das suas reacções, o investigador facilita essa expressão, evita que ela se afaste dos objectivos da investigação e permite que o interlocutor aceda a um grau máximo de autenticidade e de profundidade. (pp. 191-192)

Segundo Manzini (1991, p. 154; 2012, p. 156), Sarmiento (2013a, pp. 16-17; 2013b, p. 34), Fortin (2009, pp. 246-247), Khan (2014, p. 229), Merriam (1998, pp. 72-75) e Mills, Durepos e Wiebe (2010, pp. 495-496) as entrevistas podem ser classificadas em estruturadas ou formais, semiestruturadas ou semiformais e não estruturadas ou informais. As entrevistas estruturadas são aquelas em que o investigador exerce o máximo controlo sobre o conteúdo e o desenrolar da entrevista e quando tem algum conhecimento do assunto em estudo, sendo constituída por perguntas fechadas, semelhantes a formulários, sem apresentar flexibilidade, em que os participantes respondem todos ao mesmo conjunto de perguntas, que fazem parte de um guião, de modo a que as respostas possam ser comparadas. As entrevistas semiestruturadas são conduzidas por um roteiro previamente elaborado (guião), construído por uma lista de temas a cobrir, a partir dos quais são formuladas as questões, geralmente abertas, podendo o entrevistado falar sobre outros assuntos relacionados, devendo existir, por parte do entrevistador, flexibilidade na sequência das apresentação das perguntas. Estas entrevistas são usadas quando o investigador tem algum conhecimento da área em estudo, mas gostaria de o compreender melhor, podendo realizar perguntas complementares para entender melhor o fenómeno em causa. O objetivo é comparar as respostas dos participantes, ao mesmo tempo que procura compreender totalmente as suas experiências únicas. As entrevistas não estruturadas são aquelas que não seguem um guião, sendo os respondentes encorajados a falar livremente sobre os temas propostos pelo investigador e sobre vários assuntos relacionados, em que há uma ampla liberdade na formulação de perguntas e nas respostas do entrevistado. Destes três tipos de entrevistas, optou-se pela entrevista semiestruturada, porque segundo Quivy e Campenhoudt (1992, pp. 192-193) é certamente a mais usada em investigação social, em que todas as perguntas deverão ser abordadas, não se fechando, contudo, a possibilidade de introdução de novas questões. Acrescentam que o objetivo destas entrevistas permite ir ao encontro de práticas e

acontecimentos com os quais os informantes se veem confrontados, tendo em conta “... os seus sistemas de valores, as suas referências normativas, as suas interpretações (...), as leituras que fazem das próprias experiências ...”.

Com estes instrumentos, no processo de recolha de dados num estudo de caso, pretendeu-se respeitar três princípios básicos referidos por Yin (1994, pp. 90-99) e também destacados por Coutinho (2015, p. 342): (1) usar fontes múltiplas de evidências, para permitir o desenvolvimento da investigação em várias frentes, investigando aspetos diferentes do mesmo fenómeno, i.e., não utilizar um único instrumento, mas sim, fazer uso de diferentes fontes de informação, para que qualquer descoberta ou conclusão, num estudo de caso, seja passível de ser muito mais convincente e exata; (2) criar uma base de dados do estudo de caso, em que a estratégia deve consistir em separar os dados ou base de provas (base de dados) e o relatório do investigador, de modo a que os dados armazenados fiquem acessíveis a outros investigadores, para que estes possam rever as provas diretamente e não estar limitados aos relatórios escritos. Desta maneira, a base de dados permitirá garantir a legitimidade e fiabilidade do estudo; (3) manter uma cadeia de provas, para aumentar a fiabilidade da informação num estudo de caso, de tal modo que permita a um observador externo – o leitor do estudo do caso, por exemplo – seguir a derivação de algumas provas, desde as questões de pesquisa da investigação até às conclusões finais do estudo de caso.

5.5 PROCEDIMENTOS

Seguindo o pensamento de Guerra (2006, p. 37), para a realização desta investigação, que num primeiro momento se iniciou com a definição do objeto em estudo, baseado na informação empírica indutivamente analisada, e que num segundo momento houve que, simultaneamente, aprofundar essa realidade empírica através da recolha sistemática de informação e fazer uma aproximação à problemática teórica por meio da leitura da bibliografia mais concernente com o objeto delimitado. Assim, neste estudo foram utilizadas as técnicas documentais (recolha e análise bibliográfica e

documental⁷⁶) e as técnicas não documentais ou método inquisitivo⁷⁷ (entrevistas a informadores privilegiados), tendo em conta a recolha de informação necessária ao esclarecimento do problema de investigação. Pois, o investigador deve utilizar o maior número de instrumentos possíveis, porque permite a obtenção de dados de diferentes tipos, dando-lhe a possibilidade de cruzamento ou triangulação da informação (Coutinho, 2005 *apud* Coutinho, 2015, p. 341).

Para a presente investigação traçou-se um plano de pesquisa, sabendo *a priori* que seria sempre um plano aberto e provisório. Neste plano foi considerado de grande validade e pertinência a pesquisa documental⁷⁸ de obras e artigos de referência relativos ao quadro teórico do objeto em estudo e do paradigma de investigação qualitativa. Desta forma, logo à partida, a análise documental incidiu no acervo que permitiu fazer a revisão da literatura e ficar cientes sobre o estado da arte relativamente aos conceitos que suportam a moldura teórica desta investigação. Assim foram consultados artigos em revistas e jornais, de cunho meramente informativo, publicações de carácter científico e técnico, designadamente livros, manuais, revistas e outras, como teses de doutoramento, dissertações de mestrado e artigos científicos obtidos em bases de dados da Internet, assim como documentos normativos e institucionais relacionados com a arquitetura legislativa do sistema de proteção civil.

Depois da análise de documentos, sentiu-se a necessidade de recorrer a outro instrumento – a entrevista semiestruturada –, como uma fonte de informação adequada para a finalidade desejada. A entrevista semiestruturada “... pressupõe a previsão de um conjunto de temas sob a forma de guião que serão tratados durante a entrevista” (Colás & Buendía, 1992 *apud* Aires, 2015, p. 28), “... o qual permite uma organização flexível e ampliação dos questionamentos à medida que as informações vão sendo fornecidas pelo entrevistado” (Belei et al., 2008, p. 189). Para a elaboração deste guião teve-se em conta a satisfação dos seguintes critérios propostos por Flick

⁷⁶ Chaumier (1988; 1989) *apud* Bardin (2015, p. 47) define análise documental como “uma operação ou um conjunto de operações visando representar o conteúdo de um documento sob uma forma diferente da original, a fim de facilitar, num estado ulterior, a sua consulta e referência”.

⁷⁷ Segundo Sarmiento (2013a, p. 5, 2013b, p.8), o método inquisitivo é baseado no interrogatório escrito ou oral.

⁷⁸ Como assinala Coutinho (2015, p. 342), a pesquisa documental deve fazer parte do plano de recolha de dados, em que o material depois de recolhido é analisado para se poder “validar evidências de outra fontes e/ou acrescentar informações”.

(2007, pp. 90-91): de especificidade, de amplitude e de profundidade e contexto pessoal. O critério de especificidade significa que as questões devem estar relacionadas com a temática em estudo, para impedir que a entrevista se fique apenas por declarações gerais. O de amplitude pretende assegurar que todos os aspetos e questões, relevantes para o problema e objetivos do estudo, são abordados durante a entrevista. E o de profundidade e contexto pessoal significa que as questões devem estar relacionadas com o problema em estudo onde o entrevistado está inserido. O guião de entrevista é, assim, um roteiro ou guia orientador da condução da entrevista e que auxilia o entrevistador na sua função, podendo ser estruturado em blocos temáticos e construído em função dos objetivos gerais, que decorrem da problematização da investigação (Guerra, 2006, p. 53; Sarmiento, 2013b, p. 39; Silvestre, Fialho & Saragoça, 2014, p. 322). Seguindo estas orientações, estruturou-se um guião em três blocos temáticos, que se apresenta no Apêndice C: bloco A – Criação e financiamento dos Agrupamentos de CB, bloco B – Análise ao ambiente interno e externo do Agrupamento de CB e bloco C – Perspetivas quanto ao aumento do nível de profissionalização dos bombeiros. As questões constantes no guião foram direcionadas a todos os entrevistados, independentemente destes assumirem cargos e funções distintas, porque todos eles possuem uma larga experiência relacionada com a proteção civil e o socorro às populações ou ao associativismo de carácter voluntário. As questões são abertas e apresentam-se como indicadoras para o desenrolar das entrevistas, pois a verdadeira intenção é, conforme refere Coutinho (2015, p. 332), “... obter dados comparáveis de diferentes participantes”, com o objetivo de explicarem os seus pontos de vista, como pensam, interpretam ou explicam o seu comportamento no contexto natural em estudo.

Segundo Manzini (2012, p. 158) deve-se submeter o guião de entrevista a um investigador mais experiente, para se ter a certeza de que as perguntas vão ao encontro do objetivo da investigação e que estão metodologicamente adequadas. Assim, o guião foi enviado e validado pelo orientador da presente dissertação, Professor Doutor António Amaro, e pelo Professor Doutor David Rosado.

Posteriormente foram feitos contactos telefónicos, no caso do agrupamento de CB de Mafra, com os sujeitos a entrevistar pessoalmente, para calendarizar as entrevistas, que foram agendadas em função da disponibilidade de cada um dos entrevistados. A entrevista ao CB de Espinho não foi realizada presencialmente, por motivos logístico-económicos, tendo em conta a distância geográfica do investigador com o entrevistado, pelo que a resposta à entrevista foi recebida por escrito, via correio eletrónico. As entrevistas presenciais realizaram-se nos quartéis dos CB de Mafra, Malveira e Ericeira e cada uma teve a duração aproximada de uma hora. Antes de se dar início às mesmas, houve um diálogo prévio com os entrevistados, para lhes explicar com clareza o objetivo da entrevista e os temas a tratar, tendo havido, igualmente, o cuidado de lhes perguntar se pretendiam o anonimato e confidencialidade das suas declarações. Como bem refere Goode e Hatt (1979, p. 245) *apud* Manzini (1991, p. 151) é recomendável que antes de iniciar a entrevista se estabeleça com o entrevistado um “... clima de segurança e confiança ...”, pois ao explicar-lhe “... a finalidade da entrevista, a qual instituição o entrevistador está vinculado, a importância que os dados têm para a comunidade e o carácter sigiloso da informação são os elementos que podem ajudar a iniciar uma comunicação positiva”. Guerra (2006, p. 51) diz, por sua vez, que “... permite estabelecer (...) [uma] relação de parceria que gera a possibilidade de ‘reflexividade’ nos dois elementos de interação”. Assim, a conduta seguida pautou-se por regras de natureza ética, na medida em que se obteve o consentimento dos participantes no estudo e respeitou-se o seu direito à privacidade, assegurando o anonimato e garantindo a confidencialidade da informação, de quem o solicitou, tal como é sublinhado, de entre outros autores, por Fortin (2009, pp. 113-129), Freixo (2012, pp. 205-208) e Stake (2012, pp. 74-76). Segundo Fortin (2009, pp. 113-114) “qualquer investigação efectuada junto de seres humanos levanta questões morais e éticas [em que] a ética é a ciência da moral e a arte de dirigir a conduta” e, conforme refere Stake (2012, p. 74), “quase sempre, a recolha de dados é feita no ‘território privado’ de alguém”.

Foi, também, pedido aos entrevistados autorização para gravar as entrevistas, porque, no entender de Manzini (2012, p. 160), a gravação das entrevistas revela-se “... muito importante para verificar a autenticidade das falas do entrevistado e credibilidade

científica para o processo de análise dos dados”. As gravações foram feitas com recurso à aplicação *Note Plus* instalada num *iPad*. Tal como sugerido por Belei et al. (2008, p. 190), no final das entrevistas agradeceu-se aos entrevistados a sua colaboração e disponibilidade, por prestarem informações relevantes para o trabalho, e ficado à disposição para esclarecimentos de dúvidas ou receber sugestões.

Posteriormente, com o objetivo de analisar o seu conteúdo transcreveram-se as entrevistas realizadas presencialmente, que foram submetidas aos entrevistados para validação. As transcrições foram feitas de forma integral e fiel ao que os entrevistados disseram, seguindo no entanto a recomendação de Guerra (2006, pp. 69-70), ao dizer que devem ser redigidas de modo a que o discurso seja inteligível, com pontuação e supressão de elementos inúteis, porque caso contrário “... a transcrição do discurso oral simples, sem arranjo, não torna o discurso inteligível depois de escrito”. Para auxiliar na análise de dados qualitativos das entrevistas foi utilizado o *software NVivo 11 Starter for Windows®* (versão demo), sendo os quadros demonstrativos da análise de conteúdo⁷⁹ elaborados através do *software Microsoft Excel 2010®*. De referir, também, que na análise de conteúdo das entrevistas houve o cuidado de ter em conta dois aspetos importantes: a validade e a fiabilidade (Sarmiento, 2013, pp. 60-61; Coutinho, 2015, p. 117). De acordo com Sarmiento (2013, pp. 60-61) “a **validade dos resultados** é definida como sendo a adequação entre os objetivos e os fins, sem distorção dos factos” e citando Tuckman (2000, p. 8) refere que existem dois tipos de validade, em que um deles é a “**validade interna** quando o ‘seu resultado é uma função [da] abordagem a testar’, ou seja, a investigação vai ao encontro dos objetivos definidos”, e o outro é a “**validade externa** ‘se os resultados obtidos forem aplicáveis no terreno a abordagens similares’ (...), ou seja, as conclusões são representativas e generalizáveis”. Quanto à fiabilidade, a autora refere que “a **fiabilidade dos resultados** obtidos na análise de conteúdo diz respeito ao grau de confiança ou à exatidão da informação obtida”, acrescentando que “a **fiabilidade é completa**, quando a categoria de análise não é ambígua, ou seja, permite classificar sem dificuldade a unidade de registo”.

⁷⁹ Pode ser definida “... como sendo uma metodologia utilizada nos estudos de conteúdo da comunicação, que analisa numericamente a frequência de determinados termos, conceitos ou palavras, agregando-as em categorias. Esta análise identifica, nas respostas a cada uma das perguntas, diversas características do texto, nomeadamente, as partes semelhantes, as partes diferentes e as partes que os entrevistados mais valorizam” (Sarmiento, 2013, p. 47).

Importa também referir que antes de serem selecionados estes *casos*, foi realizado um estudo prévio sobre os quatro agrupamentos que se constituíram entre 2009 e 2013, envolvendo nove associações humanitárias e seis municípios, para determinar e clarificar os aspetos mais relevantes a investigar e assim se poder escolher as fontes de informação importantes, a fim de delinear o desenho das estratégias e dos instrumentos de recolha de dados.

Para além das entrevistas realizadas a elementos dos dois agrupamentos, solicitou-se, também, a colaboração de outros informantes ligados aos agrupamentos que se criaram, mas que não entraram em funcionamento, tendo apenas o COM de Abrantes respondido às questões do guião de entrevista. Foi pedida, ainda, a colaboração a informantes exógenos aos agrupamentos, a fim de obter a sua visão sobre a questão dos agrupamentos de CB, nomeadamente ao presidente do conselho executivo da LBP e ao diretor nacional de bombeiros da ANPC, mas dos quais não se obtiveram respostas.

5.6 SÍNTESE

Dos três grandes paradigmas na investigação em CSH defendidos por vários autores, *positivista* ou *quantitativo*, o *interpretativo* ou *qualitativo* e o *sociocrítico* ou *hermenêutico*, a opção metodológica escolhida recaiu no paradigma *interpretativo* ou *qualitativo*. Dentro dos quatro estudos qualitativos mais representativos, onde se incluem o estudo de caso, a teoria fundamentada (*grounded theory*), os estudos etnográficos e a fenomenologia, optou-se pelo estudo de caso, como sendo a abordagem metodológica mais adequada para a presente investigação. Para este tipo de estudo, também existe uma diversidade de propostas, mas seguindo as propostas de Stake, de entre o *estudo de caso intrínseco*, *estudo de caso instrumental* e *estudos de caso coletivos*, considerou-se os *estudos de caso coletivos*, uma vez que se pretende estudar dois agrupamentos de CB, o de Mafra e de Espinho.

No quadro de uma investigação qualitativa, como num estudo exploratório-descritivo, e de modo a desenvolver uma análise em profundidade da realidade a investigar, no processo de recolha de dados, o estudo de caso “tem sempre

forte cariz descritivo apoiando-se em ‘descrições compactas’ (*thick description*) do caso” (Mertens, 1998, p. 161 *apud* Coutinho, 2015, p. 336), “o que não impede todavia que possam ter ‘um profundo alcance analítico, interrogando a situação, confrontando-a com outros casos já conhecidos ou com teorias existentes, ajudando a gerar novas teorias e novas questões para futura investigação” (Ponte, 1994, p. 4 citado por Coutinho, 2015, p. 336). Assim, neste estudo foram utilizadas as técnicas, indicadas por diversos autores, que estiveram ao alcance do investigador, entrevistas e documentos, por se constituírem como múltiplas fontes de informação, tendo-se por isso recorrido a informação documental e à entrevista semiestruturada, que não recorre a amostras para compreender o fenómeno. Deste modo, intencionalmente, selecionaram-se indivíduos e casos, procurando não restringir as opiniões dos participantes, que se constituíram como os mais adequados e representativos da população a estudar, optando-se por uma *amostragem opinática*.

Para a entrevista semiestruturada foi elaborado um guião de entrevista com questões abertas, que serviu de roteiro ou guia orientador da condução da entrevista, tendo sido estruturado em três blocos temáticos. As questões propostas no guião foram direcionadas a todos os entrevistados, independentemente dos seus cargos e funções. Foram realizadas seis entrevistas, em que quatro delas foram presenciais e duas recebidas por escrito. Nas presenciais foi solicitado autorização para as gravar, mas em todas elas foram observadas as regras de natureza ética, respeitando-se o direito à privacidade dos entrevistados, assegurando o anonimato e garantindo a confidencialidade da informação de quem o solicitou. As entrevistas gravadas foram sujeitas a transcrição, tendo sido submetidas aos entrevistados para validação. Finalmente, todas as entrevistas foram objeto de análise ao seu conteúdo, tendo havido o cuidado de considerar dois atributos fundamentais: a validade e a fiabilidade dos resultados.

CAPÍTULO 6

APRESENTAÇÃO, ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

6.1 INTRODUÇÃO

Este capítulo é dedicado à apresentação, análise e discussão dos resultados obtidos durante o trabalho de campo, procedendo à análise de conteúdo às seis entrevistas realizadas. Inicialmente são apresentados os segmentos das mensagens extraídos das entrevistas, que são semelhantes ou comparáveis. Depois, a esta informação coligida, é feita uma análise qualitativa e quantitativa, sendo discutidas as respostas obtidas em cada uma das dez questões. Por último são elaboradas as conclusões, quanto à análise de conteúdo relativamente a todas as questões e ao global das entrevistas. O capítulo é composto pelas seguintes secções: apresentação e análise de conteúdo às entrevistas; análise SWOT, conclusão final.

6.2 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DE CONTEÚDO ÀS ENTREVISTAS

Durante os meses de outubro e novembro de 2016 e janeiro de 2017 foram realizadas as seis entrevistas aos elementos que se disponibilizaram a prestar as suas opiniões e perspetivas sobre as questões subjacentes ao nosso objeto de estudo. De assinalar que por questões de confidencialidade e anonimato, em cada uma das entrevistas, o respetivo entrevistado foi identificado com um número.

As entrevistas foram sujeitas a análise de conteúdo, seguindo o proposto por Sarmiento (2013, pp. 51-66), que “... consiste em efetuar a categorização dos dados brutos da entrevista, que passam a dados organizados e com sentido bem estabelecido”. Neste tipo de análise, recorre-se a “... uma técnica **sistemática** e

replicável, que classifica e reduz o número de palavras de texto, em categorias de conteúdo, utilizando uma metodologia científica com regras de codificação”. Nesta categorização definem-se classes hierárquicas de análise, como categorias⁸⁰, unidades de contexto⁸¹, unidades de registo⁸² e unidades de enumeração⁸³, “... em que o nível superior engloba o conceito de nível inferior sucedâneo”. Para a análise categorial, que é “... uma operação de classificação, que considera a totalidade do texto na análise ...”, fez-se a diferenciação de segmentos do texto em cada uma das questões elaboradas, constituindo-se, assim, unidades de contexto. Depois, marcou-se a cores, no texto, as unidades de registo semelhantes ou comparáveis, para que se pudessem estabelecer ligações entre as respostas. Finalmente codificaram-se as unidades de registo, a fim de facilitar a contagem destas unidades, conforme se apresenta nos Quadros de matrizes cromáticas das unidades de contexto e de registo de cada questão, no Apêndice D.

Numa segunda fase, construíram-se os Quadros 7 a 16, que correspondem às matrizes da análise de conteúdo (final) por questão, em que se quantificaram “... as unidades de registo, denominadas unidades de enumeração, de acordo com a frequência da presença ou ausência de certas características”.

⁸⁰ “São grupos (...) com particularidades comuns, a que o investigador atribui uma designação. São mais gerais e abstratas, pois pertencem ao nível superior. As categorias representam uma síntese organizada da análise ...” (Sarmiento, 2013, p. 53).

⁸¹ “São segmentos de texto (da mensagem) que contem as unidades de registo e, portanto, de maiores dimensões do que a unidade de registo. Permitem compreender o significado das unidades de registo” (Sarmiento, 2013, p. 54).

⁸² “São os fragmentos mínimos de conteúdo, que exprimem uma característica ou atributo (...). Trata-se de uma unidade de segmentação ou de recorte, que pode ser definida por uma palavra (palavra-chave), uma expressão (conceito-chave), uma frase ou um parágrafo do texto” (Sarmiento, 2013, p. 54).

⁸³ “São aritméticas e contam o número de vezes que se repete a unidade de registo (as frases) numa entrevista e/ou em várias” (Sarmiento, 2013, p. 54).

6.2.1 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DE CONTEÚDO DA QUESTÃO 7

Quadro 7 – Análise de conteúdo (final) da questão 7 da entrevista.

Categorias	Unidade de registo (UR)	Entrevistados						Unidades de enumeração (UE)	Resultados (%)
		1	2	3	4	5	6		
Questão 7									
Legislação incentiva e beneficia a criação de ACB	7A – Não	x	x				x	3	50 %
	7B – É uma utopia	x	x					2	33 %
	7C – Pouco clara	x	x				x	3	50 %
	7D – Direção única e comando único	x						1	17 %
	7E – Não prevê ACB com património próprio	x						1	17 %
	7F – Perda do património	x						1	17 %
	7G – Não prevê quadros de recursos humanos no ACB	x						1	17 %
	7H – Sim			x	x	x		3	50 %

Fonte: Adaptado de Sarmento (2013, p. 65).

A questão 7: “O DL n.º 248/2012, de 21 de novembro, veio possibilitar a criação de Agrupamentos de Corpos de Bombeiros. Considera que este instrumento legislativo incentiva e beneficia as Associações Humanitárias de Bombeiros, detentoras de CB, a tomar essa decisão?” suscita opiniões antagónicas quanto a incentivos e benefícios por parte da legislação. Verifica-se, por um lado, que 50 % dos entrevistados faz menção à UR 7A, entendendo que esta legislação não traz nenhum incentivo, nem beneficia as AHB que queiram tomar essa decisão. Consideram-na, ainda, uma utopia (UR 7B, 33 %), conforme refere o entrevistado 1, “esta legislação ainda é uma utopia no que diz respeito à questão dos agrupamentos”, acrescentando, ainda, o entrevistado 2 que “depois de este decreto-lei sair, nada mais foi regulamentado (...) que ajudasse ou, pelo

menos, mostrasse o caminho para os corpos de bombeiros poderem fazer isso”. Para o entrevistado 6 “... não parece incentivar e pode fazer duvidar dos benefícios da opção em causa”. Por outro lado, a outra metade dos entrevistados considera que este diploma incentiva e beneficia as AHB a tomarem a decisão de criar agrupamentos de CB (UR 7H), como aliás refere o entrevistado 4 “estão criadas as condições para que os corpos de bombeiros possam enveredar por este tipo de soluções”.

Depois, metade dos entrevistados partilha da opinião de que a legislação é pouco clara (UR 7C) e que deve ser regulamentada no sentido de não deixar dúvidas quanto ao conceito subjacente à criação de agrupamentos, tanto das AHB como dos respetivos CB. Nas palavras do entrevistado 1, “o agrupamento de associações, no modelo e na legislação que existe, tem algumas dificuldades em implementar-se e a trabalhar na sua plenitude [pelo que] a legislação terá que ser mais clara, com mais abertura para este conceito do agrupamento”. Na opinião do entrevistado 2, “os corpos de bombeiros que foram tentando ‘agarrar’ esta oportunidade, acabaram por não se dar muito bem, exatamente por haver essa lacuna, que mostrasse qual o caminho que se pretendia atingir”. Para o entrevistado 6, a legislação “... carece de regulamentação, dado que aponta a possibilidade de criação de agrupamentos, mas não regula a forma em que se processa (...) cria dúvidas que podem impedir/limitar/condicionar/fazer rejeitar a tomada de decisão das AHB, para avançarem com a criação de agrupamentos”.

Ainda, relativamente à legislação, de acordo com 17 % dos entrevistados, não prevê que o agrupamento tenha uma direção única e comando único (UR 7D), património próprio (UR 7E) e quadros de recursos humanos (UR 7G). Finalmente, 17 % considera a perda do património, como uma preocupação, caso as associações passem o seu património que é dos seus associados, para uma entidade única, no caso das AHB se decidirem por uma fusão (UR 7F).

6.2.2 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DE CONTEÚDO DA QUESTÃO 8

Quadro 8 – Análise de conteúdo (final) da questão 8 da entrevista.

Categorias	Unidade de registo (UR)	Entrevistados						Unidades de enumeração (UE)	Resultados (%)
		1	2	3	4	5	6		
Questão 8									
Razões criação ACB	8A – Rentabilizar recursos	x	x	x			x	4	67 %
	8B – Diminuir despesas	x		x			x	3	50 %
	8C – Uniformização de material	x		x				2	33 %
	8D – Partilha de experiências		x		x			2	33 %
	8E – Distribuição geográfica dos CB do ACB			x				1	17 %
	8F – Atividade operacional						x	1	17 %

Fonte: Adaptado de Sarmento (2013, p. 65).

Na questão 8: “Na sua opinião, quais foram as razões que levaram as Associações Humanitárias de Bombeiros e os respetivos Corpos de Bombeiros a reorganizarem-se e a constituírem-se como agrupamento?” observou-se que 67 % dos entrevistados elegeram como a principal razão a rentabilização dos recursos (UR 8A), enquanto a diminuição das despesas (UR 8B) foi destacada por metade dos entrevistados. Perante estas duas razões, o entrevistado 1 diz que “foi rentabilizar recursos, diminuir despesas, nomeadamente no que diz respeito à aquisição de bens, sejam eles consumíveis ou outros”. O entrevistado 6 refere, também, que “os recursos estavam sobredimensionados e alguns duplicados face à realidade/risco/casuística do concelho. Além disso, a saúde financeira e a sustentabilidade de ambas deterioravam-se de ano para ano”.

Depois, 33 % dos entrevistados considera que outra das razões foi possibilitar a uniformização de material (UR 8C) utilizado em cada um dos CB, como explica o

entrevistado 1, “na altura, a ideia era uniformizar completamente tudo, desde a marca dos veículos, aos consumíveis utilizados, ou seja, termos três sítios diferentes, mas quem entrasse num deles operava com o mesmo material”.

Igualmente, 33 % dos entrevistados elegeu, ainda, a partilha de experiências (UR 8D), dizendo o entrevistado 2 que “ao agruparem-se veio fazer com que houvesse uma aproximação entre as três, uma partilha de boas e más experiências”, acrescentando o entrevistado 4, que a “... constituição de agrupamentos poderá assim responder à necessidade de modernização e de alteração de paradigma que o modelo vigente tem-se baseado nas últimas décadas”, a fim de “...potenciar formatos de organização que promovam um maior espírito de entreajuda, de partilha de ideias e novas formas de agir ...”.

Finalmente, 17 % dos entrevistados destacou a distribuição geográfica dos CB do concelho de Mafra (UR 8E) e a atividade operacional (UR 8F). No respeitante à UR 8E, o entrevistado 3 é de opinião que no concelho de Mafra os seus CB “... estão bem distribuídos do ponto de vista geográfico (...) e (...) as áreas estão bem divididas para a estrutura e para a área do concelho, o que até para a própria geografia quase que pedia a criação do agrupamento”. Na UR 8F, o entrevistado 6 diz que num concelho pequeno, como o de Espinho, coabitavam dois CB que “... tinham uma baixa atividade operacional, pois a existente era praticamente dividida”.

6.2.3 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DE CONTEÚDO DA QUESTÃO 9

Quadro 9 – Análise de conteúdo (final) da questão 9 da entrevista.

Categorias	Unidade de registo (UR)	Entrevistados						Unidades de enumeração (UE)	Resultados (%)	
		1	2	3	4	5	6			
Questão 9										
Financiamento às AHB por parte do Estado	9A – Melhorou insignificadamente	x	x	x	x		x	5	83 %	
	9B – Clarificou forma financiamento		x		x		x	3	50 %	
	9C – Fórmula cálculo baseada nos incêndios florestais		x					1	17 %	
	9D – Melhorou					x		1	17 %	
	9E – Existência de uma componente de financiamento central e outra municipal						x	1	17 %	

Fonte: Adaptado de Sarmento (2013, p. 65).

A questão 9: “Com a publicação das Leis n.º 32/2007e n.º 94/2015, considera que o financiamento às Associações Humanitárias de Bombeiros, por parte do Estado, tem vindo a melhorar?” é entendido por 83 % dos entrevistados de que melhorou insignificadamente (UR 9A), tendo-se, no entanto, mantido o modelo, na opinião do entrevistado 1, enquanto o entrevistado 2 refere que o “financiamento para as associações de bombeiros, na minha ótica, fica (...) muito aquém daquilo que é as necessidades”. O entrevistado 4 considera que mesmo que tenha melhorado, “...o financiamento ainda se mantém bastante aquém das necessidades das Associações e o mesmo não acompanhou o ritmo de crescimento das despesas”. Verificou-se, no entanto, que 17 % considera que a legislação tem vindo a melhorar (UR 9D).

Metade dos entrevistados é de opinião de que o diploma mais recente, veio clarificar a forma de financiamento (UR 9B), aliás como refere o entrevistado 4, “o financiamento às Associações Humanitárias de Bombeiros tem vindo a sofrer

alterações na última década e têm-se baseado na tentativa de adaptar os valores à realidade de cada associação, considerando para tal, várias variáveis ...”. No entanto, 17 % considera que a fórmula de cálculo tem por base os incêndios florestais (UR 9C), tal como afirma o entrevistado 2 “... veio, pelo menos, clarificar quais são os itens que contam para o financiamento, o que até aqui não existia [mas] estas regras de cálculo do financiamento estão mais viradas para os incêndios florestais”.

Finalmente, 17 % dos entrevistados é de opinião de que a legislação deveria contemplar uma componente de financiamento central e outra municipal (UR 9E), tal como afirma o entrevistado 6 “... uma componente de financiamento central e outra local (municipal), ambas obrigatórias. Estas componentes deveriam assentar em pressupostos técnicos, sobretudo associados ao risco e à realidade”.

6.2.4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DE CONTEÚDO DA QUESTÃO 10

Quadro 10 – Análise de conteúdo (final) da questão 10 da entrevista.

Categorias	Unidade de registo (UR)	Entrevistados						Unidades de enumeração (UE)	Resultados (%)
		1	2	3	4	5	6		
Questão 10									
Apoios especiais à criação de ACB por parte do Estado	10A – Não existem	x	x		x			3	50 %
	10B – Revisão da legislação	x						1	17 %
	10C – Perda de associados	x						1	17 %
	10D – Não tem conhecimento			x		x	x	3	50 %
	10E – Existe uma majoração de 10 %		x		x		x	3	50 %

Fonte: Adaptado de Sarmento (2013, p. 65).

Na questão 10: “Existem apoios especiais, por parte do Estado, para a criação e funcionamento dos agrupamentos de Associações Humanitárias de Bombeiros e respetivos CB?” é dito por metade dos entrevistados que não existem apoios especiais do Estado (UR 10A), para a criação e funcionamento de agrupamentos de CB. A outra metade confessa que não tem conhecimento se existem apoios especiais (UR 10D), que sejam atribuídos, pelo Estado, a esses agrupamentos. Contudo, é reconhecido por 50 % dos entrevistados que a legislação prevê, ainda assim, uma majoração de 10 % no cálculo do financiamento dos CB que estejam agrupados (UR 10E), como referem o entrevistado 4, “...apenas em 2015, com a Lei n.º 94/2015 se materializou um incentivo de 10% para as Associações que adotem este modelo [de agrupamento]” e o entrevistado 6, “para além da majoração de 10% no financiamento dos CB, caso façam um agrupamento, desconheço outros”.

Mais, uma vez, é referido por 17 % dos entrevistados que a legislação tem que ser revista (UR 10B), se não pode levar à perda de associados (UR 10C), aliás como refere o entrevistado 1, “incentivar os corpos de bombeiros a agruparem-se tem que ser revista, porque na realidade, aquilo que poderá vir como incentivo ao agrupamento e aquilo que se poderá perder, é uma massa poderosa (...) que é a parte associativa (...) os sócios”.

6.2.5 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DE CONTEÚDO DA QUESTÃO 11

Quadro 11 – Análise de conteúdo (final) da questão 11 da entrevista.

Categorias	Unidade de registo (UR)	Entrevistados						Unidades de enumeração (UE)	Resultados (%)
		1	2	3	4	5	6		
Questão 11									
Financiamento às AHB por parte do Poder Local	11A – Sim	x	x	x	x		x	5	83 %
	11B – Apoio recente para compra equipamentos	x		x				2	33 %

11C – Comparticipação incêndios florestais, vencimento comandantes e nos serviços prestados	x						1	17 %
11D – Desconhece					x		1	17 %

Fonte: Adaptado de Sarmento (2013, p. 65).

Na questão 11: “E no caso do Poder Local, considera que aumentou o apoio prestado, após a criação do agrupamento de Associações Humanitárias de Bombeiros e respetivos CB?” pode-se considerar que os entrevistados são unânimes quanto ao reconhecimento de que o Poder Local passou a apoiar mais os CB após a criação dos agrupamentos (UR 11A, 83 %). Neste caso, só não se terá obtido a unanimidade, porque o entrevistado 5, não faz parte de qualquer agrupamento e portanto não experiencia este facto, ao afirmar que desconhece (UR 11D, 17 %). Esta realidade de que os municípios aumentaram os seus apoios às AHB, detentoras de CB, é expressa de modo clara pelo entrevistado 4, ao dizer que “a nível municipal com a Câmara, passámos a ter mais apoios e subsídios” e pelo entrevistado 6, “indiscutivelmente. A Câmara Municipal foi envolvida e apoiou o processo desde o primeiro dia. Aumentaram os apoios financeiros ...”.

Como exemplo destes apoios foram identificados dois em particular, a atribuição, por parte da Câmara de Mafra, de um determinado montante pecuniário para cada CB para compra de equipamentos (UR 11B, 33 %) e a comparticipação ativa nos incêndios florestais, no vencimento dos comandantes dos CB e nos serviços prestados pelo agrupamento (UR 11C, 17 %).

6.2.6 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DE CONTEÚDO DA QUESTÃO 12

Quadro 12 – Análise de conteúdo (final) da questão 12 da entrevista.

Categorias	Unidade de registo (UR)	Entrevistados						Unidades de enumeração (UE)	Resultados (%)	
		1	2	3	4	5	6			
Questão 12										
Organização do ACB	12A – COM é rotativo pelos comandantes de cada CB	x	x	x	x				4	67 %
	12B – COM funciona como facilitador na coordenação, relações e articulação entre comandantes e SMPC	x	x	x					3	50 %
	12C – COM é braço operacional do presidente da Câmara		x						1	17 %
	12D – Não está implementada central integrada de doentes não urgentes		x	x					2	33 %
	12E – Central única não está implementada		x						1	17 %
	12F – Criar um CMOS		x	x		x			3	50 %
	12G – Formação em conjunto			x					1	17 %
	12H – Exercícios em conjunto			x					1	17 %
	12I – Não está implementada central de compras			x					1	17 %
	12J – CB único						x		1	17 %
	12L – Central única de comunicações						x		1	17 %
	12M – Património e quadros de pessoal foram transferidos para a nova entidade						x		1	17 %

Fonte: Adaptado de Sarmento (2013, p. 65).

Na questão 12: *“Como é que o Agrupamento de Corpos de Bombeiros está organizado?”* obteve-se um resultado de 67 % na UR 12A, em que os todos os entrevistados do agrupamento do CB de Mafra, fazem menção à figura do COM, cuja função é rotativa entre os comandantes de cada CB, tal como é referido pelo entrevistado 1, “do ponto de vista operacional, nós temos a figura do comandante operacional municipal, que é rotativa pelos três corpos de bombeiros”. Metade dos entrevistados partilha da opinião de que o COM funciona como um facilitador na coordenação, nas relações e articulação entre os comandantes e o SMPC de Mafra (UR 12B), como aliás referem o entrevistado 1, “faz as suas reuniões, e tudo o que é o trabalho operacional”, o entrevistado 2, “sendo o COM um facilitador nas relações entre os três corpos de bombeiros (...) em situação operacional, funciona muito como elemento de ligação entre o teatro de operações e os restantes agentes” e o entrevistado 3, “funciona na base da articulação (...) reunirmo-nos semanalmente, os três comandantes, na proteção civil, juntamente com os outros agentes do concelho”. Ainda em relação ao COM é referido, pelo entrevistado 2, que ele é “o braço operacional do presidente da câmara” (UR 12C, 17 %).

Metade dos entrevistados considera, ainda, que seria importante criar um Centro Municipal de Operações e Socorro (CMOS) (UR 12 F), com o objetivo de melhorar a coordenação ao nível concelhio com o distrital. Nas palavras do entrevistado 2, “nós queríamos era puxar este nível de decisão do distrito para o município [criando] um CMOS. Obviamente, que também nos relacionamos com a central de proteção civil municipal, mas às vezes é um duplicar de contactos, que não faz sentido”. O entrevistado 5, também considera que um agrupamento “deverá ser organizado por centrais concelhias de despacho de meios”.

Do ponto de vista do que seria uma aspiração inicial para o agrupamento de Mafra, não se concretizou a implementação da central integrada de doentes não urgentes (UR 12D, 33 %), da central única (UR 12E, 17 %) e da central de compras (UR 12I, 17 %). No que respeita à central integrada de doentes não urgentes, o entrevistado 2 diz que “está em projeto (...) e não avançou porque uma boa parte da verba que sustenta o corpo de bombeiros vem do transporte de doentes e este, durante

décadas, teve um forte investimento por parte dos corpos de bombeiros e das suas associações”, referindo que nesta “gestão tem que haver algum cuidado”.

Em relação à organização e funcionamento do agrupamento, os entrevistados do agrupamento de Maфра destacam a formação (UR 12G, 17 %) e os exercícios em conjunto (UR 12H, 17 %) entre os três CB. No respeitante ao agrupamento de CB de Espinho, são referidos três aspetos reveladores de uma realidade singular na história recente do associativismo, que em consequência da fusão entre duas AHB, passou a haver um único CB (UR 12J, 17%), uma central única de comunicações (UR 12L, 17 %) e o património e quadros de pessoal foram transferidos para a nova entidade (UR 12M, 17 %). Estes aspetos são referidos pelo entrevistado 6, “existe apenas uma entidade detentora, apenas um corpo de bombeiros e apenas uma central de comunicações. Todo o património e quadros de pessoal foram transferidos para a nova entidade”.

6.2.7 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DE CONTEÚDO DA QUESTÃO 13

Quadro 13 – Análise de conteúdo (final) da questão 13 da entrevista.

Categorias	Unidade de registo (UR)	Entrevistados						Unidades de enumeração (UE)	Resultados (%)
		1	2	3	4	5	6		
Questão 13									
	13 – Vantagens								
Diferença entre o atual e o anterior dispositivo em que cada CB funcionava de <i>per si</i>	13A – Uniformização da linguagem	x						1	17 %
	13B – Procedimentos de atuação	x			x	x		3	50 %
	13C – Reuniões periódicas entre comandantes e SMPC	x			x			2	33 %
	13D – Redução de custos	x			x		x	3	50 %
	13E – Recrutamento e formação conjuntos	x	x	x	x			4	67 %
	13F – Partilha de conhecimentos e problemas		x	x				2	33 %

Categorias	Unidade de registo (UR)	Entrevistados						Unidades de enumeração (UE)	Resultados (%)
		1	2	3	4	5	6		
Questão 13									
	13G – Gestão organizacional das associações		x					1	17 %
	13H – Partilha de recursos materiais		x			x		2	33 %
	13I – Câmara subsidia ACB				x			1	17 %
	13J – Melhor coordenação de transportes de doentes				x			1	17 %
	13L – Exercícios conjuntos				x			1	17 %
	13M – Viaturas de socorro equipadas com sistema de georreferenciação				x			1	17 %
	13N – Economia de escala operacional						x	1	17 %
	13O – Profissionalização dos serviços operacionais mínimos						x	1	17 %

Fonte: Adaptado de Sarmento (2013, p. 65).

Na questão 13: “Comparando com o anterior dispositivo, em que cada um dos Corpos de Bombeiros funcionava de per si, do ponto de vista das entidades que compõem o agrupamento, quais os aspetos positivos e negativos que se podem identificar, internamente, com este novo modelo?” todos os entrevistados só identificam vantagens, tendo 67 % indicado que o recrutamento e a formação de bombeiros (UR 13E) são realizados em conjunto e funciona muito bem.

Metade dos inquiridos destaca os procedimentos de atuação (UR 13B), conforme refere o entrevistado 6, sendo um aspeto fundamental existir uma “doutrina comum em todo o CB e em todo o município que servimos ...”. E, ainda, a redução de custos (UR 13D), como refere o entrevistado 4 que “nas despesas também obtivemos vantagens (...) no caso da central de compras, fizemos consultas (...) tendo-se conseguido valores mais baixos ...”.

Para 33 % dos entrevistados é considerado como vantajoso haver reuniões periódicas entre os comandantes e os SMPC (UR 13C), a partilha de conhecimentos e problemas (UR 13F) e, por fim, a partilha de recursos materiais (UR 13H). Pela voz do entrevistado 1, relativamente à UR 13C, é dito que são realizadas “reuniões semanais

de *briefings* no âmbito da proteção civil (...), *briefings* mensais, onde avaliamos o historial das ocorrências daquele mês, onde vimos o que correu bem ou mal, onde podemos melhorar, que ilações se podem tirar para o futuro”. No que concerne à UR 13F, o entrevistado 2 aponta como vantajoso o facto de “agora todos conhecem as realidades de cada um e antigamente isso não acontecia. Quando existiam problemas, estes ficavam dentro de cada uma das organizações, que tentavam desenrascar-se. Agora já não é assim, os problemas são partilhados”. No caso da UR 13H, o entrevistado 2 refere que “... partilhar alguns recursos, como por exemplo, um veículo escada e um veículo específico para transporte de cadáveres. A ideia é que os corpos de bombeiros não têm que ter tudo, mas partilharem, e isto, (...) vai acontecer cada vez mais”.

Finalmente, 17 % dos entrevistados enumera como vantagens a uniformização da linguagem (UR 13A), a gestão organizacional das associações (13G), a câmara subsidiar o agrupamento (UR 13I), a melhor coordenação de transportes de doentes (UR 13J), os exercícios conjuntos (UR 13L), as viaturas de socorro estarem equipadas com sistema de georreferenciação (UR 13M), a economia de escala operacional (UR 13N) e a profissionalização dos serviços operacionais mínimos (UR 13O). Por exemplo, em relação à UR 13I, o entrevistado 4 diz que “nos proveitos (...) a Câmara passou a subsidiar o agrupamento, em que alguns dos subsídios são fixos, como por exemplo o vencimento dos três comandantes”. No respeitante à UR 13J, o entrevistado 4 refere que “a nível do transporte de doentes, que é uma das fontes de receitas das Associações, também se obteve uma melhor coordenação entre os três corpos de bombeiros, estando atualmente bem delineado a área de atuação de cada um deles”. Ainda o mesmo entrevistado, no concernente à UR 13M, refere que é positivo as “viaturas (...) ao nível do agrupamento (...) [terem] instaladas um sistema de georreferenciação, que nos possibilita saber em tempo real, em cada corpo de bombeiros, onde estão as viaturas, que facilita a resposta em caso de emergência”. Em relação à UR 13O, o entrevistado 6 refere que conseguiram “...profissionalizar os serviços que definimos como serviços operacionais mínimos”.

6.2.8 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DE CONTEÚDO DA QUESTÃO 14

Quadro 14 – Análise de conteúdo (final) da questão 14 da entrevista.

Categorias	Unidade de registo (UR)	Entrevistados						Unidades de enumeração (UE)	Resultados (%)
		1	2	3	4	5	6		
Questão 14									
	14A – Oportunidades								
Relação do ACB com os stakeholders	14AA – Melhor qualidade e resposta ao socorro	x				x	x	3	50 %
	14AB – Melhor prevenção, sensibilização e união dos CB	x						1	17 %
	14AC – Campanhas de comunicação às populações			x				1	17 %
	14AD – Apoio do mecenato enquanto CB		x	x	x			3	50 %
	14B – Constrangimentos								
	14BA – Perda da fidelização dos associados	x	x					2	33 %
	14BB – Perda de apoio do mecenato em caso de fusão dos CB	x	x					2	33 %
	14BC – Falta de clareza da legislação para criação de ACB	x	x					2	33 %
	14BD – Central única pode ser problema		x					1	17 %
	14BE – Comando único pode ser problema para os CB				x			1	17 %

Fonte: Adaptado de Sarmento (2013, p. 65).

Na questão 14: “Olhando para o ambiente externo ao agrupamento (juntas de freguesia, câmara municipal, restantes agentes de proteção civil e população em geral), considera que com a criação do Agrupamento de Corpos de Bombeiros, surgiram oportunidades para melhorar a qualidade da resposta do dispositivo de proteção e socorro, ou ainda existem constrangimentos?” no respeitante a oportunidades (UR 14A) que podem ser maximizadas por cada CB, verifica-se que metade dos entrevistados considera o apoio do mecenato (UR 14AD), como uma mais-valia no suporte aos “seus” bombeiros, aliás como refere o entrevistado 2 “o

mecenato apoia-nos (...) e em troca, nós também apoiamos, (...). Estas trocas de serviços fazem sentido na área de influência de cada corpo de bombeiros, enquanto ao nível do agrupamento esta questão ainda não se colocou”.

Outra metade dos entrevistados releva como oportunidade, a melhor qualidade e resposta no socorro (UR 14AA), como referem o entrevistado 1, “o que o agrupamento nos trouxe foi melhor organização na resposta, logo aí, terá associada melhor qualidade” e o entrevistado 6, “a resposta operacional de hoje é incomparável há existente em 2012, antes da criação do agrupamento e, sobretudo, há existente hoje, com apenas um corpo de bombeiros, sólido e com serviços operacionais mínimos profissionalizados”.

Observou-se, ainda, que 17 % dos entrevistados destaca, como oportunidades, a melhor prevenção, sensibilização e união dos CB (UR 14AB) e as campanhas de comunicação às populações (UR 14AC). Na UR 14AB, o entrevistado 1 diz que “houve uma grande mudança (...) na prevenção, na sensibilização, de unirmos os bombeiros em torno daquilo que são os projetos de proteção civil municipal, que estavam completamente divorciados da proteção civil ...”. No concernente à UR 14AC, o entrevistado 3 diz que “foi necessário haver uma campanha de informação para explicar que (...) estamos a trabalhar agora, em complementaridade, (...) que estamos integrados num agrupamento e que um dos pilares do agrupamento é mesmo o pilar da solidariedade e da entreaajuda”.

Quanto a constrangimentos (UR 14B) que podem afetar as AHB e, consequentemente, os respetivos CB, do concelho de Mafra, 33 % dos entrevistados refere a perda da fidelização dos associados (UR 14BA) e a perda de apoio do mecenato (UR 14BB), em caso de fusão dos CB, e a falta de clareza da legislação para a criação de agrupamentos CB (UR 14BC). No caso das UR 14BA e 14BB, o entrevistado 2 diz que “se nós nos fundirmos podemos perder o mecenato e os associados. Porque (...) se fundirmos os corpos de bombeiros ao limite territorial do concelho, as pessoas ficam com a ideia de que aqueles corpos de bombeiros são municipalizados”. Relativamente à UR 14BC o entrevistado 1 refere que “esta questão do agrupamento, além da lei ser omissa, quanto ao quadro de pessoal, de viaturas, de financiamento, não sei até que ponto resultará, se a legislação não for muito bem

trabalhada”. Finalmente, 17 % dos entrevistados refere, ainda, que para o grupamento de Maфра pode vir a ser um problema a implementação da central única (UR 14BD) e a constituição de um comando único (UR 14BE). O entrevistado 2, em relação à UR 14BD, diz que a “central única tem também (...) alguns problemas, que são transversais a todos, mas principalmente nestas zonas mais rurais” e, quanto à UR BE, nas palavras do entrevistado 4 “... comando único (...) corpo único de bombeiros, mas isto seria uma coisa que apagava tudo e começava de novo. (...). E quer queiramos quer não, existe sempre um certo bairrismo e isto é sempre uma das coisas que dificulta mais”.

6.2.9 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DE CONTEÚDO DA QUESTÃO 15

Quadro 15 – Análise de conteúdo (final) da questão 15 da entrevista.

Categorias	Unidade de registo (UR)	Entrevistados						Unidades de enumeração (UE)	Resultados (%)
		1	2	3	4	5	6		
Questão 15									
Sustentabilidade do sistema de proteção civil baseada no voluntariado	15A – Voluntariado está em crise	x	x	x				3	50 %
	15B – Não é sustentável ter modelo baseado no voluntariado	x	x				x	3	50 %
	15C – Voluntariado como complemento aos profissionais	x	x	x	x	x	x	6	100 %
	15D – Fraco incentivo ao voluntariado	x						1	17 %
	15E – Voluntariado não é opção para os jovens porque têm outros atrativos	x	x					2	33 %
	15F – Apostar mais no voluntariado de qualidade do que de quantidade	x					x	2	33 %

Fonte: Adaptado de Sarmento (2013, p. 65).

Na questão 15: “*Os dados estatísticos apontam que entre 2006 e 2014 houve uma diminuição de 29,5 % do número de efetivos operacionais nos CB, daí falar-se que existe uma crise do voluntariado. Considera que é sustentável que grande parte do sistema de proteção civil se baseie no voluntariado?*” verifica-se que metade dos entrevistados concorda que o voluntariado está em crise (UR 15A) e a razão apontada por 33 % dos entrevistados é o voluntariado não ser uma opção para os jovens, porque têm outros atrativos (UR 15E), como refere o entrevistado 2, “o voluntariado está em crise derivado à vida que as pessoas têm (...) os miúdos hoje têm muita oferta”.

Metade dos entrevistados é de opinião de que não é sustentável ter um modelo baseado no voluntariado (UR 15B), aliás como referem o entrevistado 1 “não é sustentável (...) ter um modelo baseado no voluntariado [porque] não tem possibilidades de sobreviver muito mais tempo” e o entrevistado 6 “...que o sistema de proteção civil não pode assentar numa resposta desconhecida, flutuante, variável, difícil de aferir e estabilizar, com investimentos em poços sem fundo (...) a base (...) do próprio sistema em si não pode ser voluntária”. Por este facto, todos os entrevistados são unânimes em considerar que o voluntariado deve funcionar como complemento aos profissionais (UR 15C), como afirmam o entrevistado 3, “nunca podemos negar que as associações têm na sua génese de criação o voluntariado e esse nunca irá acabar, poderá é ser colocado como complementar”, e o entrevistado 6, considerando que o sistema de proteção civil deve ser constituído “... por profissionais de ‘alto rendimento’ e ‘alta especialização, apoiados por uma estrutura que pode e deve ser voluntária para as situações de exceção e que constitui uma base de recrutamento para os profissionais”.

Para 33 % dos entrevistados, por um lado, a aposta no voluntariado deve incidir mais na qualidade do que na quantidade (UR 15F), sendo esta a opinião do entrevistado 1 dizendo que “estamos a passar uma crise, porque não há incentivos ao voluntariado [e] o que precisamos é de um voluntariado de qualidade e não de quantidade” e do entrevistado 6 ao referir que “... o voluntariado não pode ser confundido com amadorismo, pelo que o patamar de exigência deve garantir a preparação e segurança dos intervenientes, assim como assegurar padrões de qualidade

de referência no serviço prestado”. Por outro lado, 17 % dos entrevistados considera que há um fraco incentivo ao voluntariado (UR 15D).

6.2.10 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DE CONTEÚDO DA QUESTÃO 16

Quadro 16 – Análise de conteúdo (final) da questão 16 da entrevista.

Categorias	Unidade de registo (UR)	Entrevistados						Unidades de enumeração (UE)	Resultados (%)	
		1	2	3	4	5	6			
Questão 16										
Aposta na profissionalização para garantir uma primeira e qualificada resposta às emergências	16A – Sim	x				x		2	33 %	
	16B – Financiada também pelo Poder Central	x						1	17 %	
	16C – Os CB já possuem equipas especializadas profissionais	x	x	x	x		x	5	83 %	
	16D – CB são forças de segurança não reconhecidas nem apoiadas pelo Poder Central	x						1	17 %	

Fonte: Adaptado de Sarmento (2013, p. 65).

À questão 16: “Há quem defenda que os CB devem ser dotados de unidades operacionais profissionais, à semelhança das Equipas de Intervenção Permanente. Com a criação do Agrupamento de Corpos de Bombeiros, considera que seria importante, também, reforçá-lo com uma equipa ou mais, para garantir uma primeira e qualificada resposta às emergências?” verificou-se que 83 % dos entrevistados afirmaram que os CB já possuem equipas especializadas profissionais (UR 16C), tal como é afirmado pelo entrevistado 2, “já são todas. Não há corpo de bombeiros nenhum que não tenha uma determinada percentagem que não seja profissional”, pelo entrevistado 3, “grande parte do socorro já passa pela profissionalização, os tais voluntários assalariados”, e pelo entrevistado 6, “isto está já a

acontecer por todo o país (...). Garantimos, em média, 7 profissionais das 8h00 às 24h00, 365 dias por ano, inteiramente dedicados à resposta operacional ...”.

Depois, 33 % das respostas mereceu a concordância dos entrevistados relativamente à importância de reforçar os agrupamentos com unidades operacionais profissionais (UR 16A) e que estas, de acordo com 17 % dos entrevistados, devem ser financiadas também pelo Poder Central (UR 16B). Finalmente, 17 % dos entrevistados entende que os CB são forças de segurança não reconhecidas nem apoiadas pelo Poder Central (UR 16D). A respeito destes temas, o entrevistado 1 diz não ter qualquer dúvida em que estas unidades devem existir e que devem ser asseguradas pelo Poder Central, pois o modelo atual institucionalizado tipifica os CB “... com equipas para a área operacional, entenda-se para o combate a incêndios, acidentes, salvamentos, emergência pré-hospitalar e essa estrutura operacional, com o número de homens adequado consoante o serviço e responsabilidade de cada corpo de bombeiros”.

6.3 ANÁLISE SWOT

Após a análise de conteúdo às entrevistas, nomeadamente naqueles onde se analisaram o ambiente interno e o externo, i.e., quer na forma como estas organizações se relacionam com o seu meio envolvente, sobretudo no que concerne aos ajustamentos necessários fazer, quer para atingir os objetivos estratégicos organizacionais (melhorar a qualidade e a resposta às emergências) quer à coexistente adequação dos seus meios a esses fins, é possível com uma ferramenta conhecida “... conjugar o melhor possível os pontos fortes das suas organizações com as oportunidades com que se deparam, mitigando, em simultâneo, as ameaças detetadas e minimizando, tanto quanto possível, os efeitos negativo adstritos aos pontos fracos das organizações ...” (Rosado, 2015, pp. 118-119). Ainda segundo este autor, a ferramenta é a **Análise SWOT**, que no final se materializa através de uma **Matriz SWOT**, conforme Quadro 17, onde se reúnem, no domínio da análise interna, os designados **Pontos Fortes (S)** e **Pontos Fracos (W)**, e da análise externa, o que é entendido por **Oportunidades (O)** e **Ameaças (T)**. Ao conjugar-se estas duas vertentes, a interna e

a externa, emergem as denominadas **Estratégias de Desenvolvimento** (SO, WO, ST e WT). No entanto, o autor citando Lisboa et al. (2011, p. 207), diz que é importante ressaltar que “esta análise [...] deve ser feita de forma dinâmica e permanente”.

Quadro 17 – Matriz SWOT.

		Análise Interna (S/W)	
		S (<i>Strengths</i>) Pontos Fortes	W (<i>Weaknesses</i>) Pontos Fracos
Análise Externa (O/T)	O (<i>Opportunities</i>) Oportunidades	Estratégias SO (maxi-maxi) Tirar o máximo partido dos pontos fortes e aproveitar ao máximo as oportunidades detetadas.	Estratégias WO (mini-maxi) Mitigar ou ultrapassar os pontos fracos e simultaneamente aproveitar ao máximo as oportunidades.
	T (<i>Threats</i>) Ameaças	Estratégias ST (maxi-mini) Tirar o máximo partido dos pontos fortes e minimizar os efeitos das ameaças detetadas, evitando-as, tanto quanto possível.	Estratégias WT (mini-mini) Mitigar ou ultrapassar os pontos fracos e minimizar os efeitos das ameaças detetadas, evitando-as, tanto quanto possível.

Fonte: Adaptado de Van Den Berg e Pietersma (2015, p. 94) e de Teixeira (2013), p. 75) citados por Rosado (2015, p. 119).

A partir do padrão, ilustrado no Quadro 17, construiu-se a análise SWOT dos agrupamentos de CB de Mafra e de Espinho. Na matriz que se apresenta de seguida, no Quadro 18, pode-se identificar os quatro quadrantes da análise SWOT: Pontos fortes e oportunidades (SO), pontos fracos e oportunidades (WO), pontos fortes e ameaças (ST) e pontos fracos e ameaças (WT).

Quadro 18 – Matriz SWOT aos Agrupamentos de CB de Mafra e de Espinho.

		Análise Interna (S/W)	
		S (<i>Strengths</i>) Pontos Fortes	W (<i>Weaknesses</i>) Pontos Fracos
Análise Externa (O/T)	O (<i>Opportunities</i>) Oportunidades	<p>O agrupamento de CB permite:</p> <ul style="list-style-type: none"> –Rentabilizar os recursos e diminuir as despesas; –Uniformizar material (compras conjuntas); –O recrutamento, formação e exercícios conjuntos; –Uniformizar procedimentos de atuação, melhorando a coordenação, logo com ganhos na qualidade e resposta no socorro às populações; –Melhor prevenção, sensibilização e união dos CB. <p>O COM facilita a coordenação, as relações e articulação entre os comandantes e o SMPC.</p> <p>As campanhas de comunicação às populações para explicar o <i>modus operandi</i> e promover os agrupamentos.</p> <p>O apoio do mecenato aos “seus” CB do concelho de Mafra.</p> <p>O maior apoio do Poder Local.</p> <p>A fusão dos CB permite ter:</p> <ul style="list-style-type: none"> –Um corpo e comando únicos; –Uma central de comunicações única; –O património e quadros de pessoal numa única entidade; –Maior autonomia financeira; –Melhor eficácia operacional; –Profissionalização dos serviços operacionais mínimos. 	<p>Não estão implementadas no agrupamento de CB de Mafra:</p> <ul style="list-style-type: none"> –Central integrada de doentes não urgentes; –Central única; –Central de compras; –CMOS.
	T (<i>Threats</i>) Ameaças	<p>Para o agrupamento de CB de Mafra pode ser um problema a fusão num único corpo.</p> <p>A fusão do agrupamento de CB de Mafra pode levar à perda de fidelização dos associados e do apoio do mecenato.</p>	<p>A não regulamentação dos mecanismos que apoiem o regime de criação, funcionamento, comando e financiamento dos agrupamentos de CB, conforme previsto na Lei n.º 32/2007 e no DL n.º 248/2012.</p>

6.4 CONCLUSÃO FINAL

Depois de explicada a metodologia utilizada para proceder à análise de conteúdo das entrevistas, estas foram apresentadas e analisadas, importando, nesta secção, retirar as suas principais ideias e elaborar as conclusões finais das questões do guião.

Da análise à legislação existente que possibilita as AHB a agruparem-se e a poderem criar agrupamentos de CB, verificou-se não haver consenso entre os entrevistados, em resultado de metade deles considerar que o instrumento legislativo vigente incentiva e beneficia as AHB, detentoras de CB, a tomar a decisão de se agruparem, enquanto a outra metade não considera que assim seja. Aliás, este último grupo de entrevistados considera que a legislação é uma utopia e que não incentiva e cria dúvidas quanto aos benefícios pela criação de agrupamentos, carecendo, por isso, de regulamentação.

Na questão do financiamento às AHB, por parte do Estado, com vista ao cabal cumprimento das missões dos seus CB, verificou-se um consenso dos entrevistados ao referirem que a legislação de 2015 não trouxe grandes alterações, comparativamente com a de 2007, limitando-se a clarificar um pouco melhor a forma de financiamento, numa tentativa de adaptar os valores à realidade de cada associação. No que diz respeito, em concreto, ao financiamento dos agrupamentos de CB, veio a verificar-se que não foram regulamentados, por parte do Estado, quaisquer mecanismos que apoiem financeiramente a criação de agrupamentos de CB ou os que já se encontram constituídos. Contudo, apesar desta lacuna por parte do Estado, registou-se a confirmação da maioria dos entrevistados que após terem sido criados os agrupamentos, estes passaram a ter mais apoios e subsídios por parte das respetivas câmaras municipais.

Relativamente às razões que levaram as AHB e os respetivos CB, a reorganizarem-se e a constituírem-se como agrupamento, enfatiza-se o consenso dos entrevistados, em considerarem que foi evidente a rentabilização dos recursos e a diminuição de despesas, evidenciando-se, também, a uniformização do material e a partilha de experiências.

Da análise aos resultados, contrapondo o que esteve na origem como desejável para o funcionamento do agrupamento de CB de Mafra, com a realidade da sua organização em 2016, constatou-se, por um lado, por via das respostas unânimes dos entrevistados pertencentes ao agrupamento, que a figura do COM está instituída e funciona como um facilitador na coordenação, nas relações e na articulação entre os comandantes e o SMPC. Por outro lado, relativamente ao comando operacional de operações de socorro, à central de compras e à central integrada de doentes não urgentes, verificou-se que não estão a funcionar na plenitude. No entanto, os entrevistados revelaram que a central de compras apesar de não estar montada, funciona, ocasionalmente, para a aquisição de alguns bens. O mesmo acontece com a central integrada de doentes não urgentes, que na verdade não existe, embora haja uma articulação nos transportes destes doentes, nomeadamente ao nível dos preços, que foram harmonizados entre os três CB, havendo um bom entendimento entre eles.

Na sequência da análise dos resultados do CB de Espinho verificou-se que em 2013 o agrupamento foi criado à semelhança do de Mafra, mas evoluiu, em 2015, para a fusão das duas AHB da cidade de Espinho, passando a haver um único CB, uma central única de comunicações, tendo o património e quadros de pessoal sido transferidos para a nova entidade.

Na comparação entre o atual modelo de funcionamento em agrupamento e o anterior dispositivo, em que cada um dos CB funcionava de *per si*, foi unanimemente referido pelos entrevistados que o atual modelo só trouxe vantagens, das quais se enfatiza o processo de recrutamento e a formação dos novos recrutas, que são realizados em conjunto. Releva-se, igualmente, as opiniões dos entrevistados em relação à redução de custos e aos procedimentos de atuação. Estes procedimentos permitem que haja uma doutrina operacional comum, concorrendo para uma melhor qualidade e resposta do socorro. Ainda foram destacadas a realização de reuniões periódicas entre os comandantes e os SMPC, a maior partilha de conhecimentos e de problemas e a partilha de recursos materiais entre os CB.

Em relação ao meio externo ao agrupamento, os entrevistados evidenciaram que existem, por um lado, oportunidades que devem ser maximizadas, tendo em vista a melhoria da qualidade e da resposta do dispositivo de proteção e socorro, destacando o

apoio prestado pelo mecenato a cada CB, individualmente. Apontaram, também, como oportunidades, as campanhas de comunicação feitas às populações e às empresas, no sentido de as sensibilizar de que os agrupamentos trazem mais-valias, designadamente na obtenção de uma melhor prevenção e união dos CB, proporcionando melhor qualidade e resposta no socorro. Por outro lado, alguns entrevistados reconheceram que ainda existem ameaças que devem ser minimizadas, destacando que no caso do agrupamento de CB de Mafra se transformar num único corpo, por via da fusão dos três CB, pode levar à perda de fidelização dos atuais associados e do apoio do mecenato. Uma terceira preocupação, vista como um constrangimento, é o facto, conforme já referido, da falta de clareza da legislação que ajude as AHB a tomarem a decisão de constituir agrupamentos de CB.

Em relação à sustentabilidade do sistema de proteção civil poder basear-se no voluntariado, os entrevistados, por um lado, evidenciaram que o voluntariado está em crise e, portanto, entendem não ser sustentável ter um modelo baseado no voluntariado, porque o sistema não pode depender duma resposta desconhecida, flutuante, variável, difícil de aferir e estabilizar. Por outro lado, enfatizaram que o voluntariado pode e deve, em situações de exceção, complementar uma estrutura profissionalizada e ser a base de recrutamento para profissionais.

Finalmente, no que diz respeito à profissionalização dos CB, como garantia de uma primeira e qualificada resposta às emergências, foi enfatizado pelos entrevistados que hoje, em dia, já é uma realidade que todos os CB são constituídos por profissionais formados, preparados e especializados, com capacidade de resposta às solicitações de socorro. Destaca-se, ainda, que os entrevistados consideram que os agrupamentos devem ser dotados de unidades operacionais profissionais suportadas financeiramente, em parte, pelo Estado, à semelhança das EIP.

CAPÍTULO 7

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

7.1 INTRODUÇÃO

Chegados a este capítulo é altura de fazer o balanço de largos meses dedicados a um trabalho que obrigou a conjugar os compromissos académicos, com a vida profissional e familiar do autor, o que não foi sempre uma tarefa fácil de conciliar, com longas horas de entrega, pesquisa e descoberta, mas que no final acabou por deixar um sentimento do dever cumprido e que os resultados obtidos poderão contribuir para melhorar a resposta do dispositivo de proteção e socorro às populações, que foi o objetivo principal a que esta dissertação se propôs alcançar.

Este trabalho iniciou-se com o levantamento do problema, dedicado aos agrupamentos de CB, para perceber se são uma solução para a mudança de paradigma na organização da proteção civil municipal. Ainda nesta primeira fase definiram-se as finalidades da pesquisa, para as quais se levantaram as questões elencadas no primeiro capítulo. Seguiu-se a revisão da literatura e a apresentação do estado da arte, recorrendo a vasta bibliografia, a fim de fazer o enquadramento teórico do problema. Ainda recorrendo a variada literatura, consultando diversos autores que se debruçaram sobre a investigação de cariz qualitativo, elegeu-se o método “estudo de caso”, como aquele que mais se adequava para a presente investigação. Posteriormente fez-se a caracterização do contexto da pesquisa – os agrupamentos de corpos de bombeiros de Mafra e de Espinho –, tendo-se, então, empreendido o trabalho de campo, materializado com a realização de entrevistas, selecionando-se indivíduos que se constituíram como os mais adequados e representativos da população do problema que se pretendeu investigar. Depois fez-se a apresentação, análise e discussão dos resultados, através da análise de conteúdo das entrevistas, com o propósito de dar

resposta às questões levantadas e, assim, alcançar os objetivos traçados no primeiro capítulo.

Este capítulo tem como finalidade apresentar as conclusões finais sobre a investigação efetuada, começando por verificar se foram cumpridos os objetivos, para de seguida dar resposta às questões de investigação e, consequentemente, responder à pergunta de partida. Finalmente serão apresentadas as reflexões finais, sugeridas algumas recomendações e apresentadas as limitações enfrentadas no desenvolvimento deste estudo, assim como propostas para investigações futuras. Assim este capítulo é composto, para além da introdução, pelas seguintes secções: cumprimento dos objetivos; cumprimento dos objetivos; respostas às questões de investigação; resposta à pergunta de partida; reflexões finais; recomendações; limitações da investigação; desafios para futuras investigações.

7.2 CUMPRIMENTO DOS OBJETIVOS

Os objetivos específicos estabelecidos para esta dissertação foram concebidos de acordo com as questões de investigação e, como se sabe, estes objetivos permitem alcançar o objetivo geral: *“Identificar as alterações que se verificaram ao nível da organização, do funcionamento e da resposta do dispositivo de proteção e socorro às populações, com a criação dos agrupamentos de corpos de bombeiros”*, que se considera atingido, pelo facto de terem sido alcançados os objetivos específicos, uma vez que os resultados obtidos permitem identificar a mudança de paradigma na proteção e socorro às populações, operada com a criação de agrupamentos de CB na organização da proteção civil municipal, dando resposta a todas as questões de investigação e consequentemente à pergunta de partida.

7.3 RESPOSTAS ÀS QUESTÕES DE INVESTIGAÇÃO

Tendo sido levantada uma questão principal, derivaram dela questões de investigação, cujas respostas irão permitir responder à pergunta de partida. Relativamente à QI1: *“Quais foram as razões que levaram as Associações Humanitárias de Bombeiros (AHB) a reorganizarem-se e a constituírem-se como agrupamento?”* constatou-se que, de uma forma geral, as razões mais evidentes foram a redução de custos e a rentabilização de recursos.

No caso do agrupamento de CB de Mafra, estes objetivos estiveram na base da criação do agrupamento, em 2009, descritos pelo primeiro presidente do agrupamento das associações, José Manuel Mourato, ao dizer que o mesmo iria permitir melhorar a gestão dos recursos, a redução de custos, por via de uma gestão partilhada dos meios e de um modelo de gestão integrada dos meios de socorro, tendo em vista aumentar a eficácia na resposta ao socorro. Apesar destes objetivos iniciais e atentos à análise SWOT efetuada, foi possível verificar que contrariamente ao que foi anunciado como estratégico para o agrupamento, em 2009, alguns desses objetivos não estão concretizados na prática, em 2016, designadamente o comando operacional de operações de socorro, a central de compras e a central integrada de doentes não urgentes.

Em relação a Espinho verificou-se que, apesar de terem iniciado, em 2013, um processo de agrupamento idêntico ao de Mafra, evoluíram para uma realidade diferente, fundindo em 2015 as duas associações existentes no concelho, formando apenas uma entidade com um único CB. Esta decisão foi tomada, igualmente, por razões económicas e de rentabilização de recursos, em virtude dos recursos afetos aos dois CB estarem sobredimensionados e alguns duplicados face à realidade e aos riscos do concelho.

Quanto à QI2: *“O nível de profissionalização dos bombeiros é o desejável para que o Agrupamento de CB possa cumprir as suas missões?”* constatou-se que ainda não se atingiu o patamar desejável, se se tiver em conta que de todos os agentes de proteção civil, os CB são o único de natureza privada e o único não profissional, com mais responsabilidades operacionais e que mais recursos empenham nas missões de socorro.

Soube-se que todos os CB, em Portugal, já possuem profissionais qualificados, nos seus quadros ativos, com capacidade de proteção e resposta ao socorro. Contudo, para aumentar o nível de profissionalização dos agrupamentos de CB, o desejável seria dotá-los com unidades operacionais profissionais, à semelhança das já existentes EIP, com responsabilidades na primeira resposta às emergências, suportadas não só pelas AHB, como também pelo Estado e autarquias. Neste sentido, o Estado, conjuntamente com a ANMP, em representação dos seus associados, têm que se decidir e optar por um modelo de gestão, institucional e operacional mais adequado para os CB, enquanto principal agente de proteção civil. Com este modelo de profissionalização, permitiria aos CB a estabilidade dos seus quadros e a rentabilização do investimento na instrução e na formação ministradas, com reflexos diretos na melhoria da resposta operacional.

Verificou-se, porém, que investir mais na profissionalização dos bombeiros, não quer dizer que se diminua ou anule o voluntariado, enquanto referência matricial e segunda resposta às ocorrências diárias e de risco sazonal, que pode e deve complementar uma estrutura profissionalizada e ser a base de recrutamento para os futuros profissionais. Pois, conforme se comprovou, não é sustentável manter grande parte do sistema de proteção civil baseado no voluntariado, porque este está em crise, começa a escassear e sofre de uma limitação de disponibilidade, devendo prever-se a forma de evoluir deste sistema, de modo a suprir a falta de voluntários, para um modelo que reforce a profissionalização, a fim de satisfazer todas solicitações e de responder aos novos riscos da sociedade (Freitas, 2014, p. 9; Pereira, 2015, p. 9; Almeida, 2016, pp. 30-31).

Na QI3: *“Quais são os aspetos positivos e negativos identificados, internamente, pelos agrupamentos de CB, do ponto de vista de eficiência operacional e de gestão organizacional?”* os resultados indicaram somente vantagens a partir do momento em que se constituíram os agrupamentos. Das vantagens enumeradas, enfatiza-se o processo de recrutamento e a formação dos novos recrutas, que passaram a ser realizados em conjunto, a melhoria da situação económica das AHB, dado que foi possível reduzir os custos, e os procedimentos de atuação, em que estes permitem que haja uma doutrina operacional comum, concorrendo para uma melhor prestação e qualidade do socorro. Este

entendimento é, aliás, partilhado por Pereira (2015, p. 9) e Ribeiro (2012, pp. 112-114), ao afirmarem que se deve garantir, num teatro de operações, uma uniformização e padronização nos procedimentos de atuação, que facilite a coordenação entre as entidades para melhor gerirem os recursos numa situação de emergência e, assim, combater uma das principais fragilidades que condicionam a ação do sistema de proteção civil, com repercussões diretas no cumprimento da sua missão, que é a inexistência ou fraco desenvolvimento de normas e procedimentos de atuação padronizados.

Em relação à QI4: *“Quais são as oportunidades e ameaças, em relação ao ambiente externo, com impacto na qualidade da resposta do dispositivo de proteção e socorro?”* constatou-se que tanto existem oportunidades, que devem ser aproveitadas ao máximo, como existem ameaças que devem ser minimizadas. No que concerne a oportunidades releva-se a melhor qualidade e resposta ao socorro, que é incomparável à existente antes da criação dos agrupamentos. No caso de Mafra, releva-se, igualmente, o apoio prestado pelo mecenato a cada CB, individualmente, e as campanhas de comunicação feitas às populações e às empresas, no sentido de as sensibilizar de que o agrupamento trouxe mais-valias, designadamente na obtenção de uma melhor prevenção e união dos CB, que leva a que haja uma maior solidariedade e entreajuda.

No que respeita a ameaças, regista-se a preocupação dos três CB do concelho de Mafra para a eventualidade de se transformarem num único corpo, por via da fusão das três AHB e respetivos CB, poder levar à perda de fidelização dos associados e do apoio do mecenato. Uma outra ameaça registada prende-se com a legislação vigente, que é pouco clara quanto à forma de criação, funcionamento, comando e financiamento dos agrupamentos de CB.

Finalmente, a QI5: *“Existem apoios especiais, por parte do Estado, que incentivem e beneficiem a criação e funcionamento dos agrupamentos de AHB?”* revelou que, por um lado, ainda não foi regulamentado o regime de criação, funcionamento, comando e financiamento dos agrupamentos de CB, conforme está previsto tanto na Lei n.º 32/2007 como no DL n.º 248/2012, por forma a incentivar as AHB a tomarem a decisão de criar os agrupamentos de CB. Por outro lado, constatou-se que, apesar deste regime legislativo não estar regulamentado, a partir do momento em que os CB se

constituíram como agrupamento, passaram a beneficiar, por parte das autarquias, de mais apoios e subsídios.

Por último, de destacar que a legislação é mencionada nas respostas de diversas questões, constatando-se preocupações relativamente à que se refere à proteção civil municipal, alertando Almeida (2016, p. 30) que este patamar está “um pouco esquecido no quadro das alterações legislativas produzidas”.

7.4 RESPOSTA À PERGUNTA DE PARTIDA

Nesta fase do trabalho deve-se apresentar a solução ao problema de investigação, que foi levantado na forma de pergunta de partida: *“Quais são as alterações verificadas na organização, no funcionamento e na resposta do dispositivo de proteção e socorro às populações, com a criação de agrupamentos de corpos de bombeiros?”*

A conclusão a que se chegou, face às respostas às QI, é de que os agrupamentos de CB são uma mais-valia na proteção civil municipal, tendo-se verificado alterações na sua organização e funcionamento, resultando numa maior eficácia, tanto ao nível organizacional como operacional, proporcionando uma melhor proteção e socorro às populações.

Do ponto de vista organizacional, os agrupamentos possibilitam às AHB equilibrarem a sua autonomia financeira, não só, porque permitem uma melhor rentabilização de recursos e diminuição de despesas, como também lhes proporciona o aumento de financiamento, que já se verifica, por parte dos municípios. Os agrupamentos tornaram possível, também, melhorar a sua atividade operacional, aumentando a qualidade da resposta ao socorro, fundamentalmente, por um lado, ter sido possível incrementar a profissionalização dos CB, com bombeiros formados, preparados e especializados para intervirem numa primeira resposta às emergências. Por outro lado, pela adoção de um conceito de doutrina comum, resultante da maior partilha de conhecimentos e dos processos de formação e exercícios conjuntos, contribuindo para o desenvolvimento de normas e procedimentos de atuação

padronizados, que facilitam a coordenação entre as diversas entidades na gestão dos recursos numa situação de emergência.

7.5 REFLEXÕES FINAIS

Mediante os resultados obtidos na análise às entrevistas e ao acervo documental retiram-se as seguintes reflexões finais:

- O atual modelo de gestão das emergências que vigora na quase totalidade dos concelhos, já não satisfaz, tornando-se necessária uma mudança de rumo, que coloque em prática estratégias para dominar o futuro, perante a maior complexidade das ameaças e dos riscos. Verifica-se que as estruturas organizacionais, onde estão inseridos os bombeiros, as AHB, apresentam, ainda, diferenças e fragilidades ao nível de gestão, devendo, por isso, evoluir ao nível organizacional e evidenciarem capacidade de cooperação entre si;
- A mudança de paradigma que se preconiza na organização da proteção civil municipal implica alterações, sobretudo, na organização e no funcionamento dos CB e nas relações entre as suas AHB e as câmaras municipais, visando ganhos de eficiência ao nível operacional e de redução de custos administrativos, tanto das estruturas municipais de proteção civil como das próprias AHB. O caminho a seguir poderá passar, eventualmente, pelo designado conceito de “direção única” e “comando único” nas AHB e CB, respetivamente, contribuindo, assim, para o desenvolvimento de um processo de matriz integrado, com o objetivo de melhor garantir a segurança dos cidadãos, bens e ambiente;
- A solução para o desenvolvimento deste novo paradigma poderá ser encontrada nos agrupamentos ou fusão de CB visando, fundamentalmente, criar sinergias e sistemas de normas e procedimentos de atuação padronizados, com vista a rentabilizar e otimizar os recursos disponíveis na preparação e resposta às emergências;

- No panorama nacional continental, algumas AHB já enveredaram, efetivamente, por esta alteração de paradigma, ao criarem agrupamentos de CB, como são os casos de Mafra e de Espinho. Tanto um como outro iniciaram o seu percurso por se associarem como agrupamento, tendo o de Espinho decidido, posteriormente, pela fusão dos dois CB existentes no concelho, criando um corpo único. Qualquer uma destas realidades contribui para a desejável mudança de paradigma, devendo a decisão de enveredar por uma situação ou outra, assentar em pressupostos de análise de risco, que possibilite a implementação de modelos sustentados e adequados, face aos riscos específicos locais, para uma melhor intervenção dos CB e coordenação com os SMPC na resposta ao socorro;
- Impõe-se, igualmente, uma mudança no paradigma na dinâmica da gestão das emergências a nível municipal, passando, por um lado, por um maior empenhamento da ANMP, responsabilizando mais os municípios nesta importante vertente da gestão municipal. Por outro lado, o Estado deverá ter, também, uma maior intervenção neste sistema, promovendo uma mudança da ação tradicional dos seus poderes neste sector, nomeadamente na revisão do quadro legislativo do sistema municipal da proteção civil, na regulamentação de apoios especiais para a criação e funcionamento dos agrupamentos de AHB, no regime da criação, funcionamento, comando e financiamento dos agrupamentos de CB e, ainda, na dicotomia entre o voluntariado e o profissionalismo existente no principal agente de proteção civil, os CB;
- No domínio da segurança integrada, não é sustentável manter grande parte do sistema de proteção civil baseado no voluntariado, porque está em crise e há muito tempo deixou de ter disponibilidade e de satisfazer todas as necessidades para responder eficazmente ao socorro, devendo-se adaptar o sistema com a celeridade exigida, face aos novos riscos e ameaças, prevendo a melhor forma da sua evolução, de modo a suprir a falta de voluntários, para um modelo que reforce a profissionalização nos CB.

7.6 RECOMENDAÇÕES

Concluído o presente estudo e tendo em conta as reflexões finais considera-se oportuno deixar algumas recomendações, procurando proporcionar às instituições e organizações seguintes, sugestões que balizem as decisões, que, por bem, venham a entender tomar:

– Ao Governo:

- Consolidar o sistema nacional de proteção civil, clarificando as competências das autoridades políticas, de coordenação e operacionais nos níveis nacional, regional, distrital e municipal, revendo em especial, neste último nível, a forma de dependência operacional dos CB com a estrutura nacional, a ANPC;
- Rever o regime legislativo da proteção civil municipal, nomeadamente a Lei n.º 65/2007, de modo a permitir uma adequação do sistema a um novo paradigma de responsabilização dos municípios, na vertente da gestão das emergências a nível municipal, fortalecendo, valorizando e modernizando este patamar, considerado o pilar do sistema nacional de proteção civil, alicerçado no princípio da subsidiariedade, enquanto valor estruturante;
- Regular o preconizado na Lei n.º 32/2007, no que respeita ao estabelecimento de apoios especiais para a criação e funcionamento dos agrupamentos de AHB, e no DL n.º 248/2012, consubstanciando o regime da criação, funcionamento, comando e financiamento dos agrupamentos de CB, incrementando, igualmente, para o caso dos agrupamentos, a profissionalização dos CB, à semelhança do que está estabelecido para a constituição de EPI, com vista a beneficiar e incentivar as AHB na tomada de decisão da criação de agrupamentos de CB;
- Reforçar e valorizar o voluntariado nos CB, enquanto referência matricial e segunda resposta às solicitações;

– À LBP que reflita sobre a verdadeira autonomia financeira e patrimonial dos seus associados, ajudando e colaborando com as AHB na elaboração de diagnósticos e no levantamento efetivo das dificuldades e das carências

existentes, de acordo com as quais seja assumido, por um lado, que as vulnerabilidades não são meros conceitos apenas virados para o exterior das organizações, mas que, por outro lado, podem e devem ser identificados e avaliados internamente;

- Ao agrupamento de CB de Mafra que promova de forma dinâmica e permanente a avaliação dos principais objetivos que caracterizam a sua posição estratégica em cada momento, tanto a nível interno como externo à organização, tendo como princípio a sua missão, visão e valores, a fim de colmatar lacunas existentes, sabendo-se, de antemão, que umas serão mais fáceis de ultrapassar do que outras.

7.7 LIMITAÇÕES DA INVESTIGAÇÃO

Apesar dos 12 meses regulamentares para a realização da presente dissertação, nem sempre foi fácil conjugar os compromissos académicos com a vida profissional e familiar. Contudo, as principais limitações encontradas foi a dificuldade em conseguir chegar às pessoas que se pretendia entrevistar e não se ter conseguido respostas de algumas entidades com responsabilidades na proteção civil, quer ao nível nacional como municipal, apesar de terem sido realizadas várias diligências, quer por correio eletrónico quer pelo serviço de mensagens curtas através de telemóvel. Outra dificuldade sentida foi a escassez de bibliografia específica e exclusiva sobre o tema dos agrupamentos de CB.

7.8 DESAFIOS PARA FUTURAS INVESTIGAÇÕES

Em termos de futuras investigações, nesta temática, propõe-se que a médio prazo se desenvolva um trabalho com o objetivo de analisar se as recomendações aqui produzidas se concretizaram, no sentido de monitorizar se as instituições e organizações, com responsabilidade do sistema nacional de proteção civil, produziram

e se empenharam na desejável mudança de paradigma na organização da proteção civil municipal.

BIBLIOGRAFIA

Livros, artigos e outros trabalhos científicos

- ABERO, Laura – Técnicas de recogida de datos. In ABERO, Laura et al. – *Investigación Educativa: Abriendo puertas al conocimiento*. Montevideo: Contexto, 2015, p. 147-158.
- AIRES, Luísa – *Paradigma Qualitativo e Práticas de Investigação Educacional* [Em linha]. 1.^a ed. atual. Lisboa: Universidade Aberta, 2015. [Consult. 26 Abr. 2016]. Disponível na Internet: <URL: [https://repositorioaberto.uab.pt/bitstream/10400.2/2028/4/Paradigma_Qualitativo%20\(1%C2%AA%20edi%C3%A7%C3%A3o_atualizada\).pdf](https://repositorioaberto.uab.pt/bitstream/10400.2/2028/4/Paradigma_Qualitativo%20(1%C2%AA%20edi%C3%A7%C3%A3o_atualizada).pdf)>.
- AMARO, António Duarte – A crise e os riscos psicossociais no âmbito da segurança e saúde no trabalho. *RDeS – Revista de Direito e Segurança*. Lisboa. N.º 2 (2013), p. 57-78.
- AMARO, António Duarte – *O Socorro em Portugal: Organização, formação e cultura de segurança nos corpos de bombeiros, no quadro da Protecção Civil*. Porto: Faculdade de Letras da Universidade do Porto, 2009. Tese de Doutoramento.
- AMARO, António Duarte – Segurança e socorro: Novo paradigma. *Territorium: Revista Portuguesa de riscos, prevenção e segurança* [Em linha]. N.º 19 (2012), p. 15-21. [Consult. 19 Jul. 2015]. Disponível na Internet: <URL: https://digitalis.uc.pt/pt-pt/artigo/seguran%C3%A7a_e_socorro_novo_paradigma>.
- ANEAS DE CASTRO, Susana D. – Riesgos y peligros: una vision desde la geografía. *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales* [Em linha]. Vol. 4, N.º 60 (2000), p. 1-14. [Consult. 14 Fev. 2016]. Disponível na Internet: <URL: <http://www.ub.edu/geocrit/sn-60.htm>>.
- AZEVEDO, Mário – *Teses, relatórios e trabalhos escolares: sugestões para estruturação da escrita*. 8.^a ed. Lisboa: Universidade Católica, 2011.
- BARDIN, Laurence – *Análise de Conteúdo*. 5.^a ed. Lisboa: Edições 70, 2015.
- BECK, Ulrich – Living in the world risk society. *Economy and Society* [Em linha]. Vol. 35, N.º 3 (2006), p. 329-345. [Consult. 18 Jun. 2016]. Disponível na Internet: <URL: <http://www.skidmore.edu/~rscarce/Soc-Th-Env/Env%20Theory%20PDFs/Beck--WorldRisk.pdf>>.
- BECK, Ulrich – *Risk Society: Towards a New Modernity*. Trad. de Mark Ritter. London: SAGE Publications, 1992.

- BELEI, Renata Aparecida, et al. – O uso de entrevista, observação e videogravação em pesquisa qualitativa. *Cadernos de Educação* [Em linha]. N.º 30 (2008), p. 187-199. [Consult. 22 Jul. 2015]. Disponível na Internet: <URL: <https://periodicos.ufpel.edu.br/ojs2/index.php/caduc/article/view/1770/1645>>.
- BELL, Judith – *Como realizar um projecto de investigação: Um guia para a pesquisa em ciências sociais e da educação*. 5.ª ed. Lisboa: Gradiva, 2010.
- BENTO, António V. – Como fazer uma revisão da literatura: Considerações teóricas e práticas. *Revista J.A. Funchal: Associação Académica da Universidade da Madeira*. N.º 65 (2012), p. 42-44.
- BOGDAN, Robert C.; BIKLEN, Sari Knopp – *Investigação qualitativa em educação: uma introdução à teoria e aos métodos*. Porto: Porto Editora, 1994.
- CALDEIRA, Duarte – Proteção Civil: um novo paradigma para o desenvolvimento local. *E-LP Engineering and Technology Journal* [Em linha]. Vol. 3, N.º 1 (2013), p. 90-94. [Consult. 10 Jan. 2016]. Disponível na Internet: <URL: <http://revistas.ulusofona.pt/index.php/revistae-lp/article/view/3172>>.
- CARVALHO, J. Eduardo – *Metodologia do Trabalho Científico: «Saber-fazer» da investigação para dissertações e teses*. 2.ª ed. Lisboa: Escolar Editora, 2009.
- COSTA, Artur Fernandes, et al. – *Estudo para a reestruturação do socorro em Matosinhos*. Porto: Faculdade de Ciências Naturais, Engenharias e Tecnologias da Universidade Lusófona do Porto, 2014.
- COUTINHO, Clara Pereira – *Metodologia de Investigação em Ciências Sociais e Humanas: Teoria e Prática*. 2.ª ed. Coimbra: Almedina, 2015.
- CRESWELL, John W. – *Educational research: planning, conducting, and evaluating quantitative and qualitative research*. 4th ed. Boston, MA: Pearson Education, 2012.
- CRESWELL, John W. – *Qualitative inquiry and research design: Choosing among five approaches*. 2nd ed. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications, 2007.
- CRESWELL, John W. – *Research design: qualitative, quantitative, and mixed methods approaches*. 4th ed. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications, 2014.
- DUARTE, Rosália – Pesquisa qualitativa: reflexões sobre o trabalho de campo. *Cadernos de Pesquisa* [Em linha]. N.º 115 (2002), p. 139-154. [Consult. 24 Abr. 2016]. Disponível na Internet: <URL: <http://www.scielo.br/pdf/cp/n115/a05n115.pdf>>.
- FERREIRA, Sílvia M. D. – *O papel das organizações do terceiro sector na reforma das políticas públicas de protecção social Uma abordagem teórico-histórica*. Coimbra: Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, 2010. Dissertação de Mestrado.
- FIALHO, Gabriel Lobo – Apontamentos históricos sobre a participação dos bombeiros nos socorros a naufragos. In AAVV – *Bombeiros portugueses: seis séculos de história 1395-1995*. Lisboa: Serviço Nacional de Bombeiros, Liga dos Bombeiros Portugueses, 1995. Vol. I, p. 61-74.

- FLICK, Uwe – *Introducción a la investigación cualitativa*. 2.^a ed. Morata: Madrid, 2007.
- FORTIN, Marie-Fabienne – *O processo de investigação. Da concepção à realização*. 5.^a ed. Loures: Lusociência, 2009.
- FREIXO, Manuel J. Vaz – *Metodologia Científica*. 4.^a ed. Lisboa: Instituto Piaget, 2012.
- GODOY, Arilda Schmidt – Introdução à Pesquisa Qualitativa e suas Possibilidades. *Revista de Administração de Empresas* [Em linha]. Vol. 35, N.º 2 (1995), p. 57-63. [Consult. 24 Abr. 2016]. Disponível na Internet: <URL: <http://www.scielo.br/pdf/rae/v35n2/a08v35n2.pdf>>.
- GONÇALVES, Albertino – *Métodos e técnicas de investigação social I*. Braga: Instituto de Ciências Sociais da Universidade do Minho, 2004.
- GUERRA, Isabel C. – *Pesquisa Qualitativa e Análise de Conteúdo: Sentidos e formas de uso*. Cascais: Príncipe, 2006.
- JULIÃO, Rui P., et al. – *Guia metodológico para a produção de cartografia municipal de risco e para a criação de sistemas de informação geográfica (SIG) de base municipal*. Carnaxide: Autoridade Nacional de Protecção Civil, 2009.
- KHAN, Shahid N. – Qualitative Research Method: Grounded Theory. *International Journal of Business and Management* [Em linha]. Vol. 9, N.º 11 (2014), p. 224-233. [Consult. 30 Mar. 2016]. Disponível na Internet: <URL: <http://www.ccsenet.org/journal/index.php/ijbm/article/viewFile/39643/22729>>.
- LARANJEIRA, José A. da P. – O socorro e a sua organização: funções dos municípios e dos corpos de bombeiros. Subsídios para o estudo da sua evolução nos últimos cinquenta anos. *Territorium: Revista Portuguesa de riscos, prevenção e segurança* [Em linha]. N.º 16 (2009), p. 233-241. [Consult. 29 Out. 2015]. Disponível na Internet: <URL: https://digitalis.uc.pt/pt-pt/artigo/o_socorro_e_sua_organiza%C3%A7%C3%A3o_fun%C3%A7%C3%B5es_dos_munic%C3%ADpios_e_dos_corpos_de_bombeiros_subs%C3%ADdios_para_o>.
- LOBO d'ÁVILA, Filipe – Os serviços municipais de protecção civil e o sistema nacional de protecção civil. *E-LP Engineering and Technology Journal* [Em linha]. Vol. 3, N.º 1 (2013), p. 79-85. [Consult. 23 Ago. 2016]. Disponível na Internet: <URL: http://recil.grupolusofona.pt/bitstream/handle/10437/3406/os_servicos_municipais_de_protecao_civil.pdf?sequence=1>.
- LOURENÇO, Luciano – Análise de riscos e gestão de crises: o exemplo dos incêndios florestais. *Territorium: Revista Portuguesa de riscos, prevenção e segurança* [Em linha]. N.º 10 (2003), p. 89-100. [Consult. 29 Nov. 2015]. Disponível na Internet: <URL: http://www.uc.pt/fluc/nicif/riscos/Documentacao/Territorium/T10_artg/T10_artg06.pdf>.

- LOURENÇO, Luciano – Risco, perigo e crise: trilogia de base na definição de um modelo conceptual-operacional. In AAVV – *Realidades e desafios na gestão dos riscos: diálogo entre ciência e utilizadores* [Em linha]. Coimbra: Universidade de Coimbra. 2014, p. 61-72. [Consult. 14 Ago. 2016]. Disponível na Internet: <URL: https://digitalis-dsp.uc.pt/jspui/bitstream/10316.2/35751/1/Realidades_artigo6.pdf?ln=pt-pt>.
- MANZINI, Eduardo J. – A entrevista na pesquisa social. *Didática* [Em linha]. Vol. 26/27 (1991), p. 149-158. [Consult. 25 Fev. 2016]. Disponível na Internet: <URL: https://www.marilia.unesp.br/Home/Instituicao/Docentes/EduardoManzini/Entrevista_na_pesquisa_social.pdf>.
- MANZINI, Eduardo J. – Uso da entrevista em dissertações e teses produzidas em um programa de pós-graduação em educação. *Percurso* [Em linha]. Vol. 4, N.º 2 (2012), p. 149-171. [Consult. 22 Jul. 2015]. Disponível na Internet: <URL: <http://www.periodicos.uem.br/ojs/index.php/Percurso/article/view/18577/10219>>.
- MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria – *Fundamentos de metodologia científica*. 5.ª ed. São Paulo: Atlas, 2003.
- MARTINS, José; SANTOS, Henrique; ROUCO, Carlos – Algoritmo de revisão da literatura: uma possível estratégia de pesquisa bibliográfica. *Proelium*. Lisboa: Academia Militar. Série VII, N.º 5 (2013), p. 137-156.
- MERRIAM, Sharan B. – *Qualitative Research and Case Study Applications in Education: Revised and Expanded from Case Study Research in Education*. 2nd ed. San Francisco, CA: Jossey-Bass Publishers, 1998.
- MILLS, Albert J.; DUREPOS, Gabrielle; WIEBE, Elden (ed.) – *Encyclopedia of case study research*. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications, 2010.
- MORAIS, Sérgio M. S. – *Um modelo de organização e funcionalidade para os serviços municipais de proteção civil*. Lisboa: Instituto Superior de Educação e Ciências, 2012. Dissertação de Mestrado.
- PEREIRA, Alexandre; POUPA, Carlos – *Como escrever uma tese, monografia ou livro científico usando o Word*. 4.ª ed. Lisboa: Sílabo, 2008.
- PONTE, João P. da – Estudos de caso em educação matemática. *Bolema* [Em linha]. N.º 25, (2006), p. 1-22. [Consult. 28 Mai. 2016]. Disponível na Internet: <URL: <http://www.periodicos.rc.biblioteca.unesp.br/index.php/bolema/article/viewFile/1880/1657>>.
- PRODANOV, Cleber; FREITAS, Ernani – *Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico* [Em linha]. 2.ª ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013. [Consult. 21 Jul. 2015]. Disponível na Internet: <URL: <http://www.faatensino.com.br/wp-content/uploads/2014/11/2.1-E-book-Metodologia-do-Trabalho-Cientifico-2.pdf>>.

- QUEIRÓS, Margarida – [Recensão a] O socorro em Portugal: organização, formação e cultura de segurança nos corpos de bombeiros, no quadro da protecção civil. *Territorium: Revista Portuguesa de riscos, prevenção e segurança* [Em linha]. N.º 18 (2011), p. 297-300. [Consult. 13 Jun. 2015]. Disponível na Internet: <URL: <https://digitalis-dsp.uc.pt/bitstream/10316.2/36086/1/O%20socorro%20em%20Portugal.pdf?ln=pt-pt>>.
- QUIVY, Raymond; CAMPENHOUDT, Luc Van – *Manual de investigação em ciências sociais*. 3.ª ed. Lisboa: Gradiva, 2003.
- RIBEIRO, Manuel João – A Protecção Civil Municipal. *Territorium: Revista Portuguesa de riscos, prevenção e segurança* [Em linha]. N.º 16 (2009a), p. 242-247. [Consult. 7 Dez. 2015]. Disponível na Internet: <URL: http://www.uc.pt/fluc/nicif/riscos/Documentacao/Territorium/T16_artg/T16NNT05.pdf>.
- RIBEIRO, Manuel João – Protecção Civil. In LOPES, António Figueiredo; TEIXEIRA, Nuno Severiano; VIANA, Vítor Rodrigues (coord.) – *Contributos para um Conceito Estratégico de Defesa Nacional*. Lisboa: INCM/IDN. N.º 28 (2012), p. 109-119.
- RIBEIRO, Manuel João – *Sistema Nacional de Protecção Civil*. Lisboa: Universidade Europeia, 2009b. Texto de apoio à Unidade Curricular Enquadramento da Protecção Civil da Licenciatura de Gestão da Segurança e Protecção Civil.
- RITTA, Maria José – Voluntariado na Protecção Civil. *Protecção Civil: Revista Portuguesa de Protecção e Socorro*. Lisboa: SNPC. N.º 1 (2002), p. 26-27.
- ROSADO, David – *Sociologia da gestão das organizações*. Lisboa: Gradiva, 2015.
- RUIZ OLABUÉNAGA, José – *Metodología de la investigación cualitativa*. 5.ª ed. Bilbao: Universidad de Deusto, 2012.
- SANTOS, Cristiano – O equipamento dos bombeiros portugueses. In AAVV – *Bombeiros portugueses: seis séculos de história 1395-1995*. Lisboa: Serviço Nacional de Bombeiros, Liga dos Bombeiros Portugueses, 1995a. Vol. I, p. 367-390.
- SANTOS, F. Hermínio (coord.) – Bombeiros portugueses: síntese de 600 anos de acção. In AAVV – *Bombeiros portugueses: seis séculos de história 1395-1995*. Lisboa: Serviço Nacional de Bombeiros, Liga dos Bombeiros Portugueses, 1995b. Vol. I, p. 13-42.
- SARMENTO, Manuela – *Guia prático sobre a metodologia científica para a elaboração, escrita e apresentação de teses de doutoramento, dissertações de mestrado e trabalhos de investigação aplicada*. 3.ª ed. Lisboa: Universidade Lusíada, 2013a.
- SARMENTO, Manuela – *Metodologia científica para a elaboração, escrita e apresentação de teses*. Lisboa: Universidade Lusíada, 2013b.

- SILVESTRE, Maria J.; FIALHO, Isabel; SARAGOÇA, José – Da palavra à construção de conhecimento. In COSTA, António Pedro, et al. (eds.) – *Livro de Atas do “3º Congresso Ibero-Americano em Investigação Qualitativa”* [Em linha]. Vol. 3: Artigos de Ciências Sociais (2014), p. 338-342. [Consult. 10 Abr. 2016]. Disponível na Internet: <URL: <http://proceedings.ciaiq.org/index.php/CIAIQ/article/view/495/490>>.
- STAKE, Robert E. – *A Arte da Investigação com Estudos de Caso*. Trad. de Ana Maria Chaves. 3.ª ed. Lisboa: Gulbenkian, 2012.
- YIN, Robert K. – *Case study research: design and methods*. 2nd ed. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications, 1994.

Jornais, artigos de revista e outros trabalhos de divulgação específica

- ALMEIDA, José Alfredo – Corpos de bombeiros voluntários: perspectivar um novo modelo de socorro. *Bombeiros de Portugal*. Jornal da Liga dos Bombeiros Portugueses. N.º 357 (Jun. 2016), p. 31 e N.º 358 (Jul. 2016), p. 30.
- AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO CIVIL – *Diretiva Operacional Nacional n.º 2: DECIF*. Lisboa: ANPC, 2016.
- AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO CIVIL – *Exercício “PROCIV IV/2008” – Relatório Final* [Em linha]. Carnaxide: ANPC. 2009. [Consult. 21 Jun. 2015]. Disponível na Internet: <URL: http://www.proteccaocivil.pt/prociv4/documents/relatorio_final_prociv4_corpo.pdf>.
- AUTORIDADE NACIONAL PARA OS INCÊNDIOS FLORESTAIS – *Relatório Final*. Vol. 1. Lisboa: ANIF, 2005.
- BOMBEIROS DE PORTUGAL – Presidente da LBP elogia processo de fusão. *Bombeiros de Portugal*. Lisboa: Jornal da Liga dos Bombeiros Portugueses. N.º 349 (Out. 2015), p. 22.
- BOMBEIROS DE PORTUGAL – Primeiro comando empossado. *Bombeiros de Portugal*. Lisboa: Jornal da Liga dos Bombeiros Portugueses. N.º 351 (Dez. 2015), p. 14.
- CALDEIRA, Duarte – *Lei de Bases da Protecção Civil: uma oportunidade perdida* [Em linha]. 2015. [Consult. 29 Jul. 2016]. Disponível na Internet: <URL: <http://reportercaldeira.blogspot.pt/2015/04/lei-de-bases-da-proteccao-civil-uma.html>>.
- CÂMARA MUNICIPAL DE MAFRA – *Diagnóstico Social Concelho de Mafra* [Em linha]. 2015. [Consult. 18 Jan. 2017]. Disponível na Internet: <URL: http://www.cm-mafra.pt/sites/default/files/diagnostico_social_mafra_2015.pdf>.
- CAMPOS, Luis – *Plano Nacional de Saúde 2012-2016: Roteiro de intervenção em cuidados de emergência e urgência*. Lisboa: DGS, 2014.

- COSTA-PEREIRA, José – O voluntariado e a proteção civil. *PROCIV*. Carnaxide: ANCP [Em linha]. N.º 34, 2011, p. 6-7. [Consult. 12 Jun. 2015]. Disponível na Internet: <URL: http://www.prociv.pt/newsletter/PROCIV34_Web.pdf>.
- FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE NOVA DE LISBOA – *Regras de Estilo para teses e dissertações e outros trabalhos escritos apresentados à FDUNL* [Em linha]. [Consult. 17 Ago. 2016]. Disponível na Internet: <URL: <http://www.fd.unl.pt/Anexos/8796.PDF>>.
- FEDERAL EMERGENCY MANAGEMENT AGENCY – *Principles of Emergency Management Supplement* [Em linha]. Washington: FEMA. 2007. [Consult. 23 Jun. 2015]. Disponível na Internet: <URL: http://www.fema.gov/media-library-data/20130726-1822-25045-7625/principles_of_emergency_management.pdf>.
- FRANCO, Vasco – A Protecção Civil e os seus agentes. *Cadernos Municipais* [Em linha]. N.º 3 (2010), p. 4-5. [Consult. 31 Out. 2015]. Disponível na Internet: <URL: http://www.fundacaoespublica.pt/pdfs/cm/cm3_abr2010.pdf>.
- FREITAS, Miguel João – O financiamento dos bombeiros deveria ser feito pela “tipificação dos corpos de bombeiros e em função dos riscos. *Alto Risco*. Lisboa: Associação Nacional de Bombeiros Profissionais. N.º 51 (2014), p. 6-11.
- GOMES, Artur – Comando único e coordenação. *Segurança em Protecção Civil*. Lisboa: Petrica. N.º 2 (2008), p. 23-27.
- GOVERNO DE PORTUGAL – *Programa do XIX Governo Constitucional (2011-2015)*, 2011.
- GOVERNO DE PORTUGAL – *Programa do XVII Governo Constitucional (2005-2009)*, 2005.
- GOVERNO DE PORTUGAL – *Programa do XXI Governo Constitucional (2015-2019)*, 2015.
- GOVERNO DE PORTUGAL. Ministério da Saúde – *Relatório da Reavaliação da Rede Nacional de Emergência e Urgência*. [S.l.]: CRRNEU, 2012.
- GOVERNO DE PORTUGAL. Presidência do Conselho de Ministros – Proposta de Lei n.º 319. *D.R.A. II Série-A*. 111/XII/4 (2015-4-14) 58-87.
- INSTITUTO DA CONSERVAÇÃO DA NATUREZA E DAS FLORESTAS – *6º Relatório provisório de incêndios florestais 2016: de 1 de janeiro a 31 de agosto* [Em linha]. N.º RIF06/2016. [Consult. 24 Nov. 2016]. Disponível na Internet: <URL: <http://www.icnf.pt/portal/florestas/dfci/Resource/doc/rel/2016/8-rel-prov-1jan-30set-2016.pdf>>.
- JUNQUEIRO, José – As Autarquias e a Protecção Civil. *Cadernos Municipais* [Em linha]. N.º 3 (2010), p. 6-7. [Consult. 31 Out. 2015]. Disponível na Internet: <URL: http://www.fundacaoespublica.pt/pdfs/cm/cm3_abr2010.pdf>.
- MARTINS, Paulo Gil – *Nova Lei De Bases de Protecção Civil* [Em linha]. Lisboa: Observatório de Protecção Civil & Safety, 2015. [Consult. 29 Jul. 2016]. Disponível na Internet: <URL: <http://opcs.isec.universitas.pt/index.php/artigos-opinioao/16-tecnicos/63-nova-lei-de-bases-de-protecao-civil-2015>>.

- MARTINS, Paulo Gil – Novas Dinâmicas na Gestão da Emergência em Protecção Civil. *Cadernos Municipais* [Em linha]. N.º 3 (2010), p. 20-35. [Consult. 31 Out. 2015]. Disponível na Internet: <URL: http://www.fundacaorespublica.pt/pdfs/cm/cm3_abr2010.pdf>.
- MEDEIROS, José Miguel – Não me deixo paralisar pelo diálogo. *Bombeiros de Portugal*. Lisboa: Jornal da Liga dos Bombeiros Portugueses. N.º 260 (Maio 2008), p. 24-25.
- O RIBATEJO – *Autarquias do Médio Tejo avançam para agrupamento de bombeiros* [Em linha]. 2013. [Consult. 11 Jun. 2015]. Disponível na Internet: <URL: <http://www.ribatejo.pt/2013/02/05/autarquias-do-medio-tejo-avancam-para-agrupamento-de-bombeiros/>>.
- PEREIRA, Francisco Grave – Nós não podemos falhar. Não é sequer opção. *Alto Risco*. Lisboa: Associação Nacional de Bombeiros Profissionais. N.º 52 (2015), p. 6-10.
- SILVA, Miguel; SANTOS, Alexandra; ANDERSON, Maria – *Glossário de Protecção Civil* [Em linha]. Carnaxide: ANPC, 2009. [Consult. 15 Ago. 2016]. Disponível na Internet: <URL: http://www.prociv.pt/bk/EDICOES/OUTRASEDICOES/Documents/GLOSSARIO-31_Mar_09.pdf>.
- UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME – *Disaster Risk Assessment* [Em linha]. New York: UNDP. 2010. [Consult. 13 Jun. 2015]. Disponível na Internet: <URL: <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/crisis%20prevention/disaster/2Disaster%20Risk%20Reduction%20-%20Risk%20Assessment.pdf>>.
- UNITED NATIONS INTERNATIONAL STRATEGY FOR DISASTER REDUCTION – *2009 UNISDR Terminology on Disaster Risk Reduction* [Em linha]. Geneva: UNISDR. 2009. [Consult. 18 Fev. 2016]. Disponível na Internet: <URL: http://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologyEnglish.pdf>.

Documentos legislativos e normas

- DECRETO-LEI n.º 134/2006. *D.R. I Série*. 142 (2006-7-25) 5 231-5 237.
- DECRETO-LEI n.º 150/2015. *D.R. I Série*. 151 (2015-8-5) 5 378-5 401.
- DECRETO-LEI n.º 163/2014. *D.R. I Série*. 211 (2014-10-31) 5 615-5 624.
- DECRETO-LEI n.º 203/2006. *D.R. I Série*. 208 (2006-10-27) 7 441-7 446.
- DECRETO-LEI n.º 247/2007. *D.R. I Série*. 122 (2007-6-27) 4 064-4 069.
- DECRETO-LEI n.º 248/2012. *D.R. I Série*. 225 (2012-11-21) 6 678-6 689.
- DECRETO-LEI n.º 31 095/40. *D.R. I Série*. 303 (1940-12-31) 1 637-1 740.
- DECRETO-LEI n.º 418/80. *D.R. I Série*. 225 (1980-9-29) 3 021-3 029.

- DECRETO-LEI n.º 49/2003. *D.R. I Série-A*. 71 (2003-3-25) 1 930-1 943.
- DECRETO-LEI n.º 510/80. *D.R. I Série*. 248 (1980-10-25) 3 603-3 614.
- DECRETO-LEI n.º 72/2013. *D.R. I Série*. 105 (2013-5-31) 3 190-3 199.
- DECRETO-LEI n.º 73/2012. *D.R. I Série*. 61 (2012-3-26) 1 436-1 439.
- DECRETO-LEI n.º 73/2013. *D.R. I Série*. 105 (2013-5-31) 3 199-3 206.
- DECRETO-LEI n.º 75/2007. *D.R. I Série*. 63 (2007-3-29) 1 834-1 839.
- DECRETO-LEI n.º 78/75. *D.R. I Série*. 45 (1975-2-22) 284-285.
- DESPACHO n.º 18 459/2006. *D.R. II Série*. 176 (2006-9-12) 18 611-18 612.
- DESPACHO n.º 22 396/2007. *D.R. II Série*. 186 (2007-9-26) 28 179
- LEI n.º 10/79. *D.R. I Série*. 66 (1979-3-20) 428-430.
- LEI n.º 10/81. *D.R. I Série*. 156 (1981-7-10) 1 649-1 651.
- LEI n.º 113/91. *D.R. I Série-A*. 198 (1991-8-29) 4 501-4 507.
- LEI n.º 11-A/2013. *D.R. I Série*. 19 (2013-1-28) 552-(2)-552-(147).
- LEI n.º 159/99. *D.R. I Série-A*. 215 (1999-9-14) 6 301-6 307.
- LEI n.º 169/99. *D.R. I Série-A*. 219 (1999-9-18) 6 436-6 457.
- LEI n.º 27/2006. *D.R. I Série*. 126 (2006-7-3) 4 696-4 706.
- LEI n.º 29/82. *D.R. I Série*. 285 (1982-12-11) 4 063-4 079.
- LEI n.º 32/2007. *D.R. I Série*. 155 (2007-8-13) 5 193-5 199.
- LEI n.º 65/2007. *D.R. I Série*. 217 (2007-11-12) 8 353-8 356.
- LEI n.º 80/2015. *D.R. I Série*. 149 (2015-8-3) 5 311-5 326.
- NFPA 1600. 2013, *Standard on Disaster/Emergency Management and Business Continuity Programs*. Quincy, MA: NFPA. 58 p.
- NP 4397. 2008, *Sistemas de gestão da segurança e saúde do trabalho: requisitos*. Caparica: IPQ. 26 p.
- PORTARIA n.º 32-A/2014. *D.R. I Série*. 27 (2014-2-7) 1 268-(1 726)-1 268-(1 728).
- PORTARIA n.º 449/2001. *D.R. I Série-B*. 104 (2001-5-5) 2 572-2 581.
- RESOLUÇÃO do Conselho de Ministros n.º 17/85. *D.R. I Série*. 89 (1985-4-17) 1 038.
- RESOLUÇÃO do Conselho de Ministros n.º 340/79. *D.R. I Série*. 281 (1979-12-6) 3 118-3 119.
- RESOLUÇÃO do Conselho de Ministros n.º 88-A/2005. *D.R. I Série-B*. 91 (2005-5-11) 3 332-(2)-3 332-(3).

Fontes eletrónicas

- AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO CIVIL – *História da ANPC* [Em linha]. [Consult. 20 Jun. 2015]. Disponível na Internet: <URL: <http://www.prociv.pt/AutoridadeNacional/Pages/HistoriadaANPC.aspx>>.
- BOMBEIROS PARA SEMPRE – *Agrupamento de Bombeiros Voluntários de São Pedro do Sul é o Maior de Portugal* [Em linha]. 2010. [Consult. 27 Jun. 2015]. Disponível na Internet: <URL: <http://www.bps.pt/semcategoria/agrupamento-de-bombeiros-voluntarios-de-sao-pedro-do-sul-e-o-maior-de-portugal/>>.
- BOMBEIROS VOLUNTÁRIOS DE MAFRA – *Associação Humanitária de Bombeiros* [Em linha]. [Consult. 11 Jun. 2015]. Disponível na Internet: <URL: <http://www.bombeirosmafra.pt/noticias/agrupamento-de-bombeiros-de-mafra-e-exemplo-para-todo-o-pais>>.
- BOMBEIROS.PT – *Agrupamento de Bombeiros da Cidade de Espinho* [Em linha]. 2013. [Consult. 11 Jun. 2015]. Disponível na Internet: <URL: <http://www.bombeiros.pt/noticias/agrupamento-de-bombeiros-da-cidade-de-espinho-prosegue-com-atividades.html/>>.
- CÂMARA MUNICIPAL DE LISBOA – *1988 – Incêndio do Chiado* [Em linha]. [Consult. 13 Jun. 2015]. Disponível na Internet: <URL: <http://www.cm-lisboa.pt/municipio/historia/historial-das-catastrofes-de-lisboa/1988-incendio-do-chiado>>.
- CORPO DE BOMBEIROS MILITAR RIO GRANDE DO SUL – *Aspectos Históricos* [Em linha]. [Consult. 13 Jun. 2015]. Disponível na Internet: <URL: <http://www.bombeiros-bm.rs.gov.br/fix.php?p=hist-mun.html>>.
- FLORIDA FIRE CHIEFS' ASSOCIATION – *Vigiles Societas* [Em linha]. Ormond Beach FL: FFCA. [Consult. 13 Jun. 2015]. Disponível na Internet: <URL: <http://www.ffca.org/i4a/pages/index.cfm?pageid=3319>>.
- GOVERNO DE PORTUGAL – Ministério da Administração Interna – *Corporações de bombeiros de espinho partilham recursos materiais e humanos* [Em linha]. 2013. [Consult. 27 Jun. 2015]. Disponível na Internet: <URL: <http://www.portugal.gov.pt/pt/os-ministerios/ministerio-da-administracao-interna/mantenha-se-atualizado/20130224-mai-agrupamento-espinho.aspx>>.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA – *Bombeiros (N.º) por Localização geográfica (NUTS – 2013): Anual* [Em linha]. Act. 16 Dez. 2015. [Consult. 19 Ago. 2016]. Disponível na Internet: <URL: https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&indOcorrCod=0008231&contexto=bd&selTab=tab2>.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA – *Censos 2011* [Em linha]. [Consult. 15 Dez. 2016]. Disponível na Internet: <URL: <http://mapas.ine.pt/map.phtml>>.
- LIGA DOS BOMBEIROS PORTUGUESES – *Sobre a LBP* [Em linha]. [Consult. 5 Ago. 2016]. Disponível na Internet: <URL: <http://www.lbp.pt/#/>>.

- MAPA DE LONDRES – *O Grande Incêndio de Londres destruiu 13,2 mil casas em 1666* [Em linha]. [Consult. 13 Jun. 2015]. Disponível na Internet: <URL: <http://mapadelondres.org/o-grande-incendio-de-londres-destruiu-132-mil-casas-em-1666/>>.
- PORDATA – *Corpos de Bombeiros em Portugal* [Em linha]. Act. 26 Jun. 2015. [Consult. 4 Jul. 2015]. Disponível na Internet: <URL: <http://www.pordata.pt/Portugal/Corpos+de+Bombeiros-1107>>.
- PORDATA – *O que são NUTS?* [Em linha]. [Consult. 22 Ago. 2016]. Disponível na Internet: <URL: <http://www.pordata.pt/O+que+sao+NUTS>>.
- SAINT PAUL MINNESOTA – *Four Phases of Emergency Management* [Em linha]. [Consult. 28 Jun. 2015]. Disponível na Internet: <URL: <https://www.stpaul.gov/departments/emergency-management/what-emergency-management>>.
- TURISMO DE LISBOA – *Igreja de S. Domingos* [Em linha]. [Consult. 13 Jun. 2015]. Disponível na Internet: <URL: <http://www.visitlisboa.com/Conteudos/Entidades/Monumentos/Igreja-de-Sao-Domingos.aspx?returnUrl=0a2c682d-d8cc-4957-88b1-5b771035d1a2>>.
- VFM – *Agrupamento de Bombeiros de S. Pedro do Sul já tem primeiro orçamento e plano de atividades aprovado* [Em linha]. [Consult. 25 Nov. 2016]. Disponível na Internet: <URL: <http://www.vfm.pt/noticias/ver/1860>>.
- WIKIPÉDIA – *Autoridade Nacional de Proteção Civil* [Em linha]. [Consult. 23 Jul. 2016]. Disponível na Internet: <URL: https://pt.wikipedia.org/wiki/Autoridade_Nacional_de_Prote%C3%A7%C3%A3o_Civil#Prote.C3.A7.C3.A3o_civil_em_Portugal>.
- WIKIPÉDIA – *Espinho (Portugal)* [Em linha]. [Consult. 18 Jan. 2017]. Disponível na Internet: <URL: [https://pt.wikipedia.org/wiki/Espinho_\(Portugal\)](https://pt.wikipedia.org/wiki/Espinho_(Portugal))>.

APÊNDICES

APÊNDICE A

INCÊNDIOS FLORESTAIS

Os incêndios florestais, segundo o Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas (ICNF), a área ardida média em Portugal Continental é de 70 862 ha, no período de 2006 a 2015, cujo valor provisório, só no ano de 2016, contabilizado a 30 de setembro, é de 150 364 ha (ICNF, 2016, p. 3), conforme é ilustrado pelo Quadro 19.

Quadro 19: Área ardida em Portugal Continental, por ano, entre 1 de janeiro e 30 de setembro.

Anos	Área ardida (ha)
2006	76 047
2007	19 837
2008	13 636
2009	83 102
2010	129 323
2011	45 987
2012	109 652
2013	149 030
2014	19 344
2015	62 657
2016	150 364
Média 2006-2015	70 862

Fonte: Adaptado de ICNF, 2016, p. 3.

APÊNDICE B

EFETIVO DE BOMBEIROS DOS QUADROS DE COMANDO E ATIVO

De acordo com o Instituto Nacional de Estatística (INE) ⁸⁴, o número de efetivos operacionais de bombeiros (quadros de comando e ativo), em Portugal Continental, é cada vez menor, tendo-se registado uma diminuição de 29,5 % no período de 2006 a 2014, conforme se demonstra no Quadro 20 e Gráfico 1.

Quadro 20: Efetivo de bombeiros dos quadros de comando e ativo, por NUTS II – 2013⁸⁵, em Portugal Continental, por ano, entre 2006 e 2014.

Localização geográfica	Nº de Bombeiros								
	Período de referência dos dados								
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Continente	40 419	36 474	35 711	31 003	28 522	28 940	30 049	28 227	28 509
Norte	14 138	12 764	12 417	10 265	9 431	9 941	10 358	9 721	9 912
Centro	14 165	12 392	12 342	10 513	9 744	9 671	10 096	9 506	9 487
AML	6 077	6 086	5 883	5 233	5 036	5 105	5 257	4 855	4 897
Alentejo	4 479	3 930	3 800	3 521	3 231	3 152	3 271	3 086	3 171
Algarve	1 380	1 302	1 269	1 174	1 080	1 071	1 067	1 059	1 042

Fonte: Adaptado de INE – *Bombeiros (N.º) por Localização geográfica (NUTS – 2013): Anual* [Em linha].

⁸⁴ INE – *Bombeiros (N.º) por Localização geográfica (NUTS – 2013): Anual* [Em linha].

⁸⁵ A NUTS II está dividida em sete unidades administrativas, que corresponde às cinco “Entidades Intermunicipais” no Continente, mais a “Região Autónoma dos Açores” e da “Região Autónoma da Madeira” (PORDATA – *O que são NUTS?* [Em linha]).

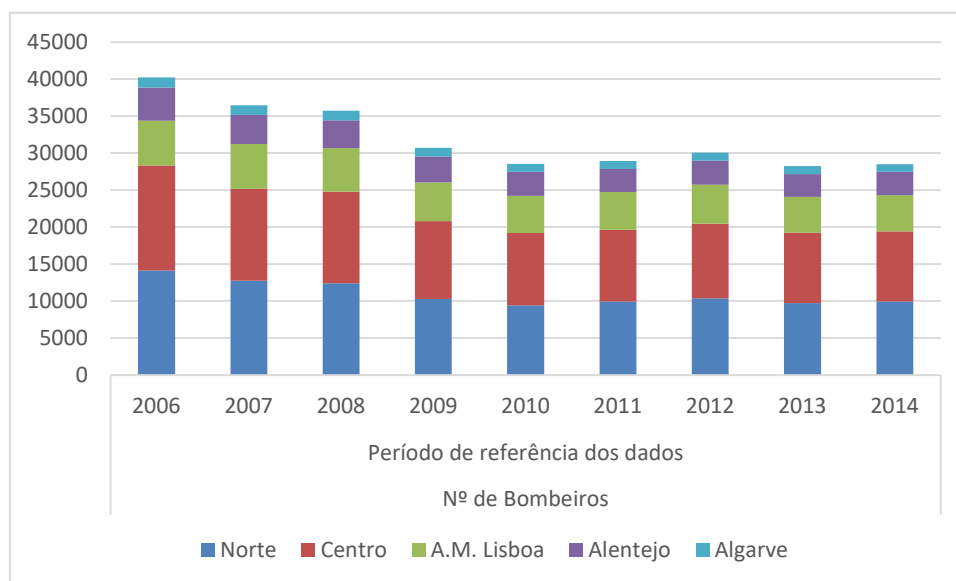


Gráfico 1: Bombeiros dos quadros de comando e ativo, por NUTS II e tipo de vínculo.

Fonte: Adaptado de INE – *Bombeiros (N.º) por Localização geográfica (NUTS – 2013): Anual* [Em linha].

De acordo com o INE (2014, p. 152), “cerca de 4/5 dos bombeiros das regiões do Norte e do Centro são voluntários, em contraste com (...) [as] regiões da Área Metropolitana de Lisboa [AML] e do Algarve, [em que] a partição entre voluntários e não voluntários é mais equilibrada”, conforme se ilustra no Gráfico 2.

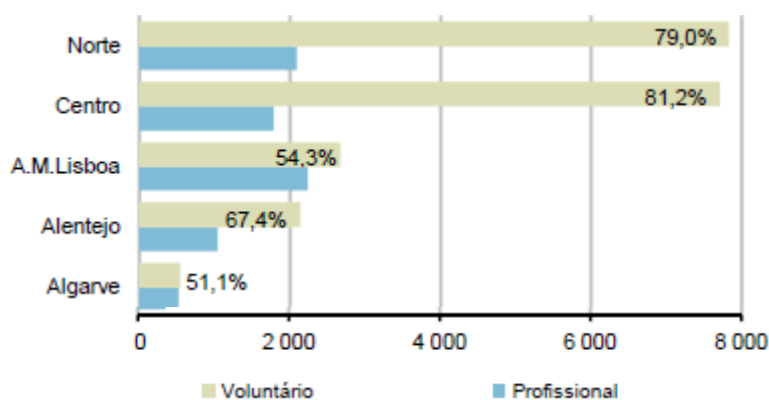


Gráfico 2: Bombeiros dos quadros de comando e ativo, por NUTS II e tipo de vínculo.

Fonte: INE (2014, p. 152).

APÊNDICE C

GUIÃO DE ENTREVISTA

Para a elaboração do guião da entrevista em blocos temáticos foi adotado o modelo apresentado por Sarmiento (2013b, pp. 39-41).

Quadro 21: Caracterização da entrevista.

Cabeçalho do guião da entrevista		
Tema: <i>Mudança de paradigma na organização da proteção civil municipal: o caso dos agrupamentos de corpos de bombeiros.</i>		
Objetivo geral: Identificar as alterações que se verificaram ao nível da organização, do funcionamento e da resposta do dispositivo de proteção e socorro às populações, com a criação dos agrupamentos de corpos de bombeiros.		
Objetivos específicos:		
<ul style="list-style-type: none">• Conhecer as razões que levaram as Associações Humanitárias de Bombeiros (AHB) a reorganizarem-se e a constituírem-se como agrupamento;• Perceber se o nível de profissionalização dos bombeiros é o desejável para que o Agrupamento de Corpo de Bombeiros (ACB) possa cumprir as suas missões;• Identificar os aspetos positivos e negativos, do ponto de vista de eficiência operacional e de gestão organizacional, com a constituição do ACB;• Identificar as oportunidades e ameaças, em relação ao meio externo, com impacto na qualidade da resposta do dispositivo de proteção e socorro;• Avaliar se os instrumentos legislativos têm incentivado e beneficiado a criação e funcionamento dos agrupamentos de AHB.		
Caracterização do entrevistado		
Nome do entrevistado: _____		
Instituição: _____ Cargo/Função: _____		
Local: _____ Data: _____ Hora de início: _____ Hora de fim: _____		
Guião: Perguntas por blocos temáticos		
Bloco A	Bloco B	Bloco C
Criação e financiamento dos Agrupamentos de Corpos de Bombeiros	Análise ao ambiente interno e externo do Agrupamento de Corpos de Bombeiros	Perspetivas quanto ao aumento do nível de profissionalização dos bombeiros

Fonte: Adaptado de Sarmiento (2013, p. 40).

Quadro 22: Guião da entrevista semiestruturada.

Blocos temáticos	Objetivos específicos	Formulário de perguntas
<p>Bloco A: Criação e financiamento dos Agrupamentos de Corpos de Bombeiros</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Perceber se os instrumentos legislativos (Lei n.º 32/2007, DL n.º 247/2007 alterado pelo DL n.º 248/2012) que possibilitam a criação de ACB, encorajam e beneficiam as AHB a optarem por se agruparem; – Perceber se a legislação é a adequada para efeitos de financiamento às AHB; – Identificar eventuais apoios especiais de financiamento, por parte da Administração Central e Local, após a criação dos agrupamentos de AHB. 	<p>1 - O DL n.º 248/2012, de 21 de novembro, veio possibilitar a criação de ACB. Considera que este instrumento legislativo incentiva e beneficia as Associações AHB, detentoras de CB, a tomar essa decisão? Porquê?</p> <p>2 - Na sua opinião, quais foram as razões que levaram as AHB e os respetivos CB a reorganizarem-se e a constituírem-se como agrupamento?</p> <p>3 - Com a publicação das Leis n.º 32/2007 e n.º 94/2015, considera que o financiamento às AHB, por parte do Estado, tem vindo a melhorar? Porquê?</p> <p>4 - Existem apoios especiais, por parte do Estado, para a criação e funcionamento dos agrupamentos de AHB e respetivos CB? Se sim, em que moldes?</p> <p>5 - E no caso do Poder Local, considera que aumentou o apoio prestado, após a criação do agrupamento de AHB e respetivos CB? Se sim, em que moldes?</p> <p>6 - Como é que o ACB está organizado, tanto ao nível administrativo como operacional?</p>
<p>Bloco B: Análise ao ambiente interno e externo do Agrupamento de Corpos de Bombeiros</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Perceber quais os aspetos positivos e negativos verificados na organização e funcionamento do ACB, comparando com o anterior modelo; – Perceber se surgiram oportunidades ou ameaças, com impacto significativo na organização e funcionamento do ACB. 	<p>7 - Comparando com o anterior dispositivo, em que cada um dos CB funcionava de per si, do ponto de vista das entidades que compõem o agrupamento, quais os aspetos positivos e negativos que se podem identificar, internamente, com este novo modelo? Porquê?</p> <p>8 - Olhando para o ambiente externo ao agrupamento (juntas de freguesia, câmara</p>

Blocos temáticos	Objetivos específicos	Formulário de perguntas
		municipal, restantes agentes de proteção civil e população em geral), considera que com a criação do ACB, surgiram oportunidades para melhorar a qualidade da resposta do dispositivo de proteção e socorro, ou ainda existem constrangimentos? Se sim, quais?
<p>Bloco C: Perspetivas quanto ao aumento do nível de profissionalização dos bombeiros</p>	<p>Identificar os aspetos a melhorar para o aumento da profissionalização dos bombeiros, para que possam desempenhar com proficiência o socorro às populações.</p>	<p>9 - Os dados estatísticos apontam que entre 2006 e 2014 houve uma diminuição de 29,5 % do número de efetivos operacionais nos CB, daí falar-se que existe uma crise do voluntariado. Considera que é sustentável que grande parte do sistema de proteção civil se baseie no voluntariado? Porquê?</p> <p>10 - Há quem defenda que os CB devem ser dotados de unidades operacionais profissionais, à semelhança das EIP. Com a criação do ACB, considera que seria importante, também, reforçá-lo com uma equipa ou mais, para garantir uma primeira e qualificada resposta às emergências? Porquê?</p>

Fonte: Adaptado de Sarmento (2013, pp. 40-41).

APÊNDICE D

ANÁLISE DE CONTEÚDO POR QUESTÃO

Quadro 23: Matriz cromática das unidades de contexto e de registo da questão 7.

Entrevistado	Unidade de Contexto	Unidade de Registo
# 1	“ Não , de maneira nenhuma”.	7A
	“Eu penso que esta legislação ainda é uma utopia no que diz respeito à questão dos agrupamentos”.	7B
	“... o agrupamento de associações, no modelo e na legislação que existe, tem algumas dificuldades em implementar-se e a trabalhar na sua plenitude (...) a legislação terá que ser mais clara , com mais abertura para este conceito do agrupamento”.	7C
	“... para termos uma rentabilidade do agrupamento, teremos que ter uma direção única e um comando único do agrupamento e a legislação não prevê isso”.	7D
	“ A legislação não prevê que o agrupamento tenha meios próprios ...”.	7E
	“... temos aqui a questão da associação passar um património que é dos sócios , que é da associação, para um agrupamento ”.	7F
	“... a legislação (...) não prevê quadros de recursos humanos no agrupamento ”.	7G
#2	“... não , o decreto-lei abriu essa janela de oportunidade”.	7A
	“Depois de este decreto-lei sair, nada mais foi regulamentado (...). Permitiu que os corpos de bombeiros pensassem em se organizar em agrupamentos, mas depois não saiu mais nada que ajudasse ou, pelo menos, mostrasse o caminho para os corpos de bombeiros poderem fazer isso”.	7B
	“Entretanto os corpos de bombeiros que foram tentando ‘agarrar’ esta oportunidade , acabaram por não se dar muito bem, exatamente por haver essa lacuna, que mostrasse qual o caminho que se pretendia atingir”.	7C
#3	“ Sim , considero que (...) estão criadas as condições para que os corpos de bombeiros possam enveredar por este tipo de soluções”.	7H
#4	“Acho que sim , tenho a certeza de que facilita”.	7H
#5	“ Poderá incentivar e beneficiar , pois com os Agrupamentos existirá uma melhor rentabilização dos recursos e assim uma redução dos gastos”.	7H

Entrevistado	Unidade de Contexto	Unidade de Registo
#6	"... não parece incentivar e pode fazer duvidar dos benefícios da opção em causa".	7A
	"... carece de regulamentação, dado que aponta a possibilidade de criação de agrupamentos, mas não regula a forma em que se processa (...) cria dúvidas que podem impedir/limitar/condicionar/fazer recluir a tomada de decisão das AHB, para avançarem com a criação de agrupamentos".	7C

Fonte: Adaptado de Sarmento (2013, p. 64).

Quadro 24 – Matriz cromática das unidades de contexto e de registo da questão 8.

Entrevistado	Unidade de Contexto	Unidade de Registo
# 1	"... foi rentabilizar recursos, diminuir despesas, nomeadamente no que diz respeito à aquisição de bens, sejam eles consumíveis ou outros".	8A 8B
	"Na altura, a ideia era uniformizar completamente tudo, desde a marca dos veículos, aos consumíveis utilizados, ou seja, termos três sítios diferentes, mas quem entrasse num deles operava com o mesmo material ...".	8C
#2	"Operacionalmente melhorou-se bastantes coisas, mas também ao nível administrativo e, aqui, acho que sim, foi uma boa decisão".	8A
	"As associações (...) ao agruparem-se veio fazer com que houvesse uma aproximação entre as três, uma partilha de boas e más experiências".	8D
#3	"... no concelho de Mafra, os seus corpos de bombeiros estão bem distribuídos do ponto de vista geográfico, com três áreas de atuação bem delineadas e (...) as áreas estão bem divididas para a estrutura e para a área do concelho, o que até para a própria geografia quase que pedia a criação do agrupamento".	8E
	"Razões económicas (...) no sentido de gestão dos próprios corpos de bombeiros, na compra de material em conjunto (...) vertente operacional ...".	8A 8B 8C
#4	"...potenciar formatos de organização que promovam um maior espírito de entreajuda, de partilha de ideias e novas formas de agir".	8D
#5	N/A.	
#6	"Os recursos estavam sobredimensionados e alguns duplicados face à realidade/risco/casística do concelho".	8A
	"... a saúde financeira e a sustentabilidade de ambas [as AHB] deterioravam-se de ano para ano".	8B
	"Ambas [as CB] tinham uma baixa atividade operacional, pois a existente era praticamente dividida".	8G

Fonte: Adaptado de Sarmento (2013, p. 64).

Quadro 25 – Matriz cromática das unidades de contexto e de registo da questão 9.

Entrevistado	Unidade de Contexto	Unidade de Registo
# 1	“É quase insignificativo. O modelo manteve-se”.	9A
#2	“O financiamento para as associações de bombeiros, na minha ótica, fica (...) muito aquém daquilo que é as necessidades”.	9A
	“Esta Lei veio, pelo menos, clarificar quais são os itens que contam para o financiamento, o que até aqui não existia ...”.	9B
	“... estas regras de cálculo do financiamento estão mais viradas para os incêndios florestais”.	9C
#3	“... os diferentes governos, que se têm sucedido, têm feito o melhor com aquilo que têm, até porque o país não tem atravessado uma fase económica fácil (...) eu penso que é a fórmula possível”.	9A
#4	“... o financiamento ainda se mantém bastante aquém das necessidades das Associações e o mesmo não acompanhou o ritmo de crescimento das despesas ...”.	9A
	“O financiamento às Associações Humanitárias de Bombeiros tem vindo a sofrer alterações na última década e tem-se baseado na tentativa de adaptar os valores à realidade de cada associação, considerando para tal, várias variáveis ...”.	9B
#5	“Sim, tem vindo a melhorar ...”.	9D
#6	“Melhorou (...) contudo é insuficiente ...”.	9A
	“... ficou mais claro ...”.	9B
	“... deveria existir uma componente de financiamento central e outra local (municipal), ambas obrigatórias”.	9E

Fonte: Adaptado de Sarmento (2013, p. 64).

Quadro 26 – Matriz cromática das unidades de contexto e de registo da questão 10.

Entrevistado	Unidade de Contexto	Unidade de Registo
# 1	“Não ...”.	10A
	“... incentivar os corpos de bombeiros a agruparem-se tem que ser revista, porque na realidade, aquilo que poderá vir como incentivo ao agrupamento e aquilo que se poderá perder, é uma massa poderosa (...) que é a parte associativa (...) os sócios ...”.	10B 10C
	“Não ...”.	10A
#2	“Não ...”.	10A
#3	“Não tenho conhecimento. Não sei se existe”.	10D
#4	“A figura do Agrupamento foi criada na Lei n.º 32/2007 e já na altura se previa a existência de um incentivo para as associações que a promovessem”.	10A

Entrevistado	Unidade de Contexto	Unidade de Registo
	“... apenas em 2015, com a <i>Lei n.º 94/2015</i> se materializou um <i>incentivo de 10%</i> para as Associações que adotem este modelo”.	10 E
#5	“ <i>Não tenho conhecimento</i> ”.	10D
#6	“Para além da <i>majoração de 10% no financiamento dos CB</i> , caso façam um agrupamento ...”.	10E
	“... <i>desconheço</i> outros”.	10D

Fonte: Adaptado de Sarmento (2013, p. 64).

Quadro 27 – Matriz cromática das unidades de contexto e de registo da questão 11.

Entrevistado	Unidade de Contexto	Unidade de Registo
# 1	“ <i>Sim</i> , ao nível do Poder Local tem melhorado ...”.	11A
	“ <i>Ainda este ano</i> , para além daquilo que está protocolado, a <i>câmara deu-nos mais sessenta mil euros</i> ”.	11B
	“ <i>Comparticipa</i> aquele corpo de bombeiros que intervém nos <i>incêndios florestais</i> , no <i>vencimento dos comandantes do agrupamento</i> , numa <i>percentagem do serviço que fazemos</i> ”.	11C
#2	“Da câmara <i>sim</i> ”.	11A
#3	“Do Poder Local <i>sim</i> , sentimos um maior apoio”.	11A
	“ <i>Ainda há poucos meses [foi] oferecida uma verba de sessenta mil euros</i> , a cada um dos corpos de bombeiros de Mafra, para gastar em equipamento operacional”.	11B
#4	“A nível municipal com a Câmara, <i>passámos a ter mais apoios e subsídios</i> , que esta transfere para o agrupamento e depois este transfere para as três Associações”.	11A
#5	“ <i>Desconheço</i> situações”.	11D
#6	“ <i>Indiscutivelmente</i> . A Câmara Municipal foi envolvida e apoiou o processo desde o primeiro dia. <i>Aumentaram os apoios financeiros</i> ...”.	11A

Fonte: Adaptado de Sarmento (2013, p. 64).

Quadro 28 – Matriz cromática das unidades de contexto e de registo da questão 12.

Entrevistado	Unidade de Contexto	Unidade de Registo
# 1	“Do ponto de vista operacional, nós temos a figura do comandante operacional municipal , que é rotativa pelos três corpos de bombeiros ”.	12A
	“... faz as suas reuniões , e tudo o que é o trabalho operacional, tanto no terreno, como de formação ou estrutural”.	12B
#2	“... o COM está associado ao agrupamento (...) é uma função que é ocupada pelo comandante de um dos corpos de bombeiros ”.	12A
	“... o COM um facilitador nas relações entre os três corpos de bombeiros, (...) [sendo o] elemento de ligação entre o teatro de operações e os restantes agentes (...) é o braço operacional do presidente da câmara ”.	12B 12C
	“... projeto do transporte de doentes não está posto de parte, mas neste momento não está propriamente a funcionar ”.	12D
	“A central única é uma coisa que está em projeto (...) e não avançou porque tem muitas questões (...) ligado o socorro”.	12E
	“... criar um Centro Municipal de Operações e Socorro (CMOS) (...) e (...) devia ser anterior à criação da central única ...”.	12F
#3	“... o agrupamento (...) funciona na base da articulação (...) reunirmo-nos semanalmente, os três comandantes, na proteção civil, juntamente com os outros agentes do concelho”.	12B
	“... para além das formações que temos em conjunto ...”.	12G
	“Treinamos, em exercício, uma vez por ano , a criação do posto de comando municipal, no caso de ter que ser acionado o Plano Municipal de Emergência com todos os seus intervenientes”.	12H
	“O comando operacional de operações de socorro não está a funcionar, o que temos é o comandante operacional municipal , que é uma função de articulação entre os três corpos de bombeiros , os meios da proteção civil e, no fim de contas, acaba por representar os três comandantes ...”.	12A 12F
	“A central de compras já funcionou, não na aceção da palavra, mas não está montada ”.	12I
	“Ao nível dos transportes de doentes há uma articulação, (...) ao nível dos preços (...) entre os três corpos de bombeiros. Mas uma (...) central de transporte de doentes não existe ”.	12D
#4	“Temos o comandante operacional municipal ...”.	12A
#5	“Deverá ser organizado por centrais concelhias de despacho de meios”.	12F
#6	“Existe apenas uma entidade detentora, apenas um corpo de bombeiros e apenas uma central de comunicações ”.	12J 12L
	“Todo o património e quadros de pessoal foram transferidos para a nova entidade ”.	12M

Fonte: Adaptado de Sarmento (2013, p. 64).

Quadro 29 – Matriz cromática das unidades de contexto e de registo da questão 13.

Entrevistado	Unidade de Contexto	Unidade de Registo
# 1	Vantagens	
	“... uniformização da linguagem , ou seja, aquilo que se faz numa ponta do concelho, faz-se exatamente igual na outra ponta”.	13A
	“... foi criado, também, um modelo de procedimentos de atuação , no qual o primeiro a socorrer é o que está mais perto ...”.	13B
	“... reuniões semanais de briefings no âmbito da proteção civil (...) fazemos briefings mensais , onde avaliamos o historial das ocorrências daquele mês, onde vimos o que correu bem ou mal, onde podemos melhorar, que ilações se podem tirar para o futuro...”.	13C
	“... central única de compras , já testámos alguns modelos, desde de termos entidades únicas a fornecer o mesmo produto para os três corpos de bombeiros ...”.	13D
	“... estamos juntos a fazer recrutamento e formação de bombeiros ...”.	13E
#2	Vantagens	
	“... agora todos conhecem as realidades de cada um e antigamente isso não acontecia. Quando existiam problemas, estes ficavam dentro de cada uma das organizações, que tentavam desenrascar-se. Agora já não é assim, os problemas são partilhados ”.	13F
	“... questão organizacional das próprias associações , enquanto gestoras de um património ...”.	13G
	“A nível operacional permite partilhar alguns recursos , como por exemplo, um veículo escada e um veículo específico para transporte de cadáveres. A ideia é que os corpos de bombeiros não têm que ter tudo, mas partilharem, e isto, penso, que vai acontecer cada vez mais”.	13H
#3	Vantagens	
	“... articulação e o trabalho de equipa . Os corpos de bombeiros estavam um bocadinho fechados no seu quintal e neste momento já não é tanto isso que acontece”.	13F
	“... o recrutamento e as escolas para bombeiros serem feitos em conjunto ”.	13E
#4	Vantagens	
	“... proveitos (...) a Câmara passou a subsidiar o agrupamento , em que alguns dos subsídios são fixos, como por exemplo o vencimento dos três comandantes”.	13I
	“A nível do transporte de doentes , que é uma das fontes de receitas das Associações, também se obteve uma melhor coordenação entre os três corpos de bombeiros, estando atualmente bem delineado a área de atuação de cada um deles”.	13J
	“Nas despesas também obtivemos vantagens, como por exemplo no caso da central de compras ...”.	13D

Entrevistado	Unidade de Contexto	Unidade de Registo
	“Em termos operacionais houve mais-valias, porque os comandantes reúnem-se periodicamente, trocam ideias, fazem recrutas conjuntas”.	13 C 13E
	“Fazem-se exercícios conjuntos, desde simulacros de acidentes, de incêndios urbanos”.	13L
	“Outro aspeto positivo prende-se com as nossas viaturas de socorro e transporte de doentes, ao nível do agrupamento, porque têm instaladas um sistema de georreferenciação, que nos possibilita saber em tempo real, em cada corpo de bombeiros, onde estão as viaturas, que facilita a resposta em caso de emergência”.	13M
#5	Vantagens	13A
	“Os aspetos positivos será a melhoria da rentabilização dos meios, que será diretamente proporcional a uma melhor prestação de socorro”.	13B 13H
#6	Vantagens	13A
	“Doutrina comum ...”.	13B
	“Economias de escala operacionais e financeiras ...”.	13D 13N
	“Conseguimos, ainda, profissionalizar os serviços que definimos como serviços operacionais mínimos”.	13O

Fonte: Adaptado de Sarmento (2013, p. 64).

Quadro 30 – Matriz cromática das unidades de contexto e de registo da questão 14.

Entrevistado	Unidade de Contexto	Unidade de Registo
# 1	A – Oportunidades	14A
	“O que o agrupamento nos trouxe foi melhor organização na resposta, logo aí, terá associada melhor qualidade ...”.	14AA
	“Houve uma grande mudança (...) na prevenção, na sensibilização, de unirmos os bombeiros em torno daquilo que são os projetos de proteção civil municipal, que estavam completamente divorciados da proteção civil, em que esta era uma coisa e os bombeiros era outra, em que praticamente nem se ligavam. Hoje (...) conseguimos (...) reduzir drasticamente o número de ignições”.	14AB
	B – Constrangimentos	14B
	“... avançarmos para a fusão das associações sem termos um suporte financeiro, por parte do Poder Central, que nos compense o possível abandono dos sócios, porque não se identificarão com o seu corpo de bombeiros, em virtude de deixar de haver os bombeiros de Mafra, da Malveira e da Ericeira, passando a haver os bombeiros do concelho”.	14BA
	“... poderemos ter um problema muito grande com o mecenato”.	14BB

Entrevistado	Unidade de Contexto	Unidade de Registo
	“Esta questão do agrupamento, além da lei ser omissa, quanto ao quadro de pessoal, de viaturas, de financiamento, não sei até que ponto resultará, se a legislação não for muito bem trabalhada”.	14BC
#2	A – Oportunidades	14A
	“O mecenato apoia-nos naquilo que precisamos e em troca, nós também apoiamos, seja na prevenção contra incêndios, na formação dos funcionários, no aconselhamento. Estas trocas de serviços fazem sentido na área de influência de cada corpo de bombeiros, enquanto ao nível do agrupamento esta questão ainda não se colocou”.	14AD
	B – Constrangimentos	14B
	“A própria legislação (...) é um dos senãos que levará ou não à fusão dos corpos de bombeiros”.	14BC
	“... se nós nos fundirmos podemos perder o mecenato e os associados . Porque (...) se fundirmos os corpos de bombeiros ao limite territorial do concelho, as pessoas ficam com a ideia de que aqueles corpos de bombeiros são municipalizados”.	14BB 14BA
	“A própria central única tem também (...) alguns problemas, que são transversais a todos, mas principalmente nestas zonas mais rurais”.	14BD
#3	A – Oportunidades	14A
	“... foi necessário haver uma campanha de informação para explicar que (...) estamos a trabalhar agora, em complementaridade, uns com os outros (...) que estamos integrados num agrupamento e que um dos pilares do agrupamento é mesmo o pilar da solidariedade e da entreaajuda”.	14AC
	“Quanto às empresas não creio que deixem de ajudar os seus bombeiros, porque o trabalho de comunicação que temos vindo a desenvolver e outras iniciativas que temos levado a efeito (...) porque hoje já está bem enraizado o conceito e os empresários já perceberam que este é o caminho para um socorro sustentável e eficaz”.	14AD
#4	A – Oportunidades	14A
	“... não temos razão de queixa dos mecenas ”.	14AD
	B – Constrangimentos	14B
	“Ultimamente temos falado num comando único , ou seja, um corpo único de bombeiros, mas isto seria uma coisa que apagava tudo e começava de novo. (...). E quer queiramos quer não, existe sempre um certo bairrismo e isto é sempre uma das coisas que dificulta mais”.	14BE
#5	A – Oportunidades	14A
	“A qualidade do socorro tende em melhorar porque estão mais meios à disposição e o tempo de socorro será menor”.	14AA
#6	B – Oportunidades	14A
	“A resposta operacional de hoje é incomparável há existente em 2012, antes da criação do agrupamento ”.	14AA

Fonte: Adaptado de Sarmento (2013, p. 64).

Quadro 31 – Matriz cromática das unidades de contexto e de registo da questão 15.

Entrevistado	Unidade de Contexto	Unidade de Registo
# 1	“A crise de voluntariado é verdade e vai piorar”.	15A
	“Não é sustentável (...) ter um modelo baseado no voluntariado (...) este modelo não tem possibilidades de sobreviver muito mais tempo ...”.	15B
	“... naqueles serviços que são os tais mais mediáticos, em que não há estrutura nenhuma que aguentar (...) termos (...) um apoio em regime de voluntariado ...”.	15C
	“... estamos a passar uma crise, porque não há incentivos ao voluntariado ...”.	15D
	“Hoje os miúdos (...) têm muita oferta ...”.	15E
	“... o que precisamos é de um voluntariado de qualidade e não de quantidade ...”.	15F
#2	“Não”.	15B
	“É possível que o voluntariado concorra em grande escala para o serviço de proteção civil a nível nacional”.	15C
	“O voluntariado está em crise derivado à vida que as pessoas têm (...) os miúdos hoje têm muita oferta”.	15A 15E
#3	“Nunca podemos negar que as associações têm na sua génese de criação o voluntariado e esse nunca irá acabar, poderá é ser colocado como complementar”.	15C
	“No que diz respeito (...) da crise de voluntariado é certo que (...) do que se ouve falar nos media, efetivamente, é que devido à emigração e outros fatores existe um decréscimo do número de voluntários”.	15A
#4	“... não nos podemos queixar, já que este ano entraram os tais 27 bombeiros que foram distribuídos pelos três corpos de bombeiro. À noite e ao fim-de semana os voluntários asseguram os serviços”.	15C
#5	“Pode-se basear no voluntariado, desde que na hora laboral (7h-21h semanal) os Corpos de Bombeiros tenham capacidade de resposta com profissionais, EIP, ou outros contratados”.	15C
#6	“... o sistema de proteção civil não pode assentar numa resposta desconhecida, flutuante, variável, difícil de aferir e estabilizar, com investimentos em poços sem fundo Logo, entendo que a base dos agentes de proteção civil e do próprio sistema em si não pode ser voluntária”.	15B
	“Deve ser constituída por profissionais de “alto rendimento” e “alta especialização”, apoiados por uma estrutura que pode e deve ser voluntária para as situações de exceção e que constitui uma base de recrutamento para os profissionais ...”.	15C
	“... o voluntariado não pode ser confundido com amadorismo, pelo que o patamar de exigência deve garantir a preparação e segurança dos intervenientes, assim como assegurar padrões de qualidade de referência no serviço prestado”.	15F

Fonte: Adaptado de Sarmento (2013, p. 64).

Quadro 32 – Matriz cromática das unidades de contexto e de registo da questão 16.

Entrevistado	Unidade de Contexto	Unidade de Registo
# 1	“Sem dúvida alguma ...”.	16A
	“... esse serviço tem que ser assegurado pelo Poder Central”.	16B
	“... temos (...) uma estrutura que nos apoie para termos grupos formados e preparados ...”.	16C
	“... nós somos uma força de segurança não reconhecida, nem apoiada financeiramente”.	16D
#2	“Já são todas. Não há corpo de bombeiros nenhum que não tenha uma determinada percentagem que não seja profissional”.	16C
#3	“... grande parte do socorro já passa pela profissionalização, os tais voluntários assalariados”.	16C
#4	“Nós, atualmente, já temos 36 bombeiros profissionais com diversas especializações ...”.	16C
#5	“Sim, concordo. Um Corpo de Bombeiros deverá ter sempre um número mínimo de efetivos com capacidade de resposta às solicitações de socorro”.	16A
#6	“Isto está já a acontecer por todo o país e também no concelho de Espinho (...) passámos de 18 profissionais para 36 profissionais”.	16A

Fonte: Adaptado de Sarmento (2013, p. 64).

APÊNDICE E

ENTREVISTA 1

Bloco A: Criação e financiamento de Agrupamentos de Corpos de Bombeiros

Pergunta 1.7: O DL n.º 248/2012, de 21 de novembro, veio possibilitar a criação de Agrupamentos de Corpos de Bombeiros. Considera que este instrumento legislativo incentiva e beneficia as Associações Humanitárias de Bombeiros, detentoras de CB, a tomar essa decisão? Porquê?

R: “Não, de maneira nenhuma. Eu penso que esta legislação ainda é uma utopia no que diz respeito à questão dos agrupamentos. Na minha opinião, o agrupamento de associações, no modelo e na legislação que existe, tem algumas dificuldades em implementar-se e a trabalhar na sua plenitude. Eu entendo que para termos uma rentabilidade do agrupamento, temos que ter uma direção única e um comando único do agrupamento e a legislação não prevê isso. A legislação não prevê que o agrupamento tenha meios próprios e, depois, temos uma questão, que é as associações serem detentoras de um património, do qual o corpo de bombeiros usufrui para desempenhar as suas funções e temos aqui a questão da associação passar um património que é dos sócios, que é da associação, para um agrupamento. Portanto, a legislação não prevê isso, não prevê quadros de recursos humanos no agrupamento, se quiséssemos criar uma força conjunta para melhorarmos a questão operacional. Portanto, há uma série de situações às quais a legislação terá que ser mais clara, com mais abertura para este conceito do agrupamento. Aquilo que eu entendo e da minha experiência, no que diz respeito à questão operacional, o agrupamento [de Mafra] funciona muito bem e, portanto, por inerência daquilo que são as outras legislações e aquilo que é a nossa organização interdistrital e, ao nível das operações, o agrupamento

facilita, porque na realidade, por muita legislação que nós tenhamos, o que facilita nas operações são os recursos humanos, são as pessoas, resulta mais que qualquer decreto-lei e isso na minha opinião não há dúvidas. No que diz respeito à parte associativa, à parte empresarial, se quisermos chamar-lhe de um corpo de bombeiros / associação, digamos que há aqui algumas coisas a trabalhar, sem dúvida alguma. Porquê? Porque as necessidades da associação A, são diferentes da B e da C, etc., e quanto maior for o número de associações a pertencer ao agrupamento mais complexo se torna este caso, tanto a nível administrativo, como financeiro e de outros fatores. Vantagens, claro que temos vantagens, como eu disse, na área operacional as coisas têm corrido muito bem, temos criado sinergias para sermos mais fortes, desde a formação, a outras coisas que já fazemos em conjunto. Na parte das direções, naquilo que é a parte financeira, eu acho que sim, há um caminho muito grande para fazer, nomeadamente criarmos uma central de compras única, trabalharmos no sentido da concorrência, propriamente dita, nos consumíveis sermos mais fortes, comprar 20 pneus não é a mesma coisa que comprar 100. Neste âmbito e neste capítulo, penso que sim, seríamos todos vencedores e é esse caminho que nós procuramos, para cada vez mais podermos melhorar”.

Pergunta 1.8: Na sua opinião, quais foram as razões que levaram as Associações Humanitárias de Bombeiros e os respetivos Corpos de Bombeiros a reorganizarem-se e a constituírem-se como agrupamento?

R: “As razões foram, todos percebermos na altura ..., eu sempre fui defensor, mas por vezes nem sempre é fácil, o que torna às vezes as coisas mais difíceis são as pessoas e depois são as raízes de cada instituição e os sócios de cada uma delas. E esta questão de nos desvincularmos daquilo que são as tradições de cada uma das instituições / corpos de bombeiros não é fácil de um dia para o outro. Extinguirmos um corpo de bombeiros com 80 ou 90 anos, em função de uma estrutura nova que a lei prevê, portanto, há aqui uma série de situações que são muitas vezes da responsabilidade dos sócios, mas é aqui que realmente se tem que dar o grande passo. Na minha opinião, o que nos levou a pensar fazer o agrupamento foi **rentabilizar recursos, diminuir despesas**, nomeadamente no que diz respeito à aquisição de bens, sejam eles consumíveis ou outros. Na altura, a ideia era **uniformizar** completamente tudo, desde a

marca dos veículos, aos consumíveis utilizados, ou seja, termos três sítios diferentes⁸⁶, mas quem entrasse num deles operava com o mesmo *material*, o mesmo *software*. Mas depois as necessidades ou as disponibilidades de cada corpo de bombeiros, à época, fez com que um pudesse avançar mais, outro pudesse avançar menos, porque nada está equilibrado na realidade do dia de hoje. As receitas ainda são geridas por cada uma das entidades e este ainda é o problema maior, na minha opinião, por isso é que comecei por dizer que esta questão do agrupamento só vai funcionar na sua plenitude quando tivermos um corpo de bombeiros único e uma administração única, portanto, na realidade não é mais do que aquilo que aconteceu em Espinho, em que se fundiram os corpos de bombeiros, criando um único, com um modelo como a lei o prevê e estruturado como deve ser, até lá, penso que há um longo caminho a percorrer, até porque a legislação ainda não prevê muita coisa, não prevê quadros de pessoal, não prevê viaturas. Portanto, é este passo que falta dar. Nós os portugueses, estamos enraizados num país de tradições e é preciso romper um bocadinho com algumas coisas que terá o seu peso e o seu custo a quem tomar essas decisões. Eu tenho a certeza, hoje, como comandante, em que não sou responsável pelo património, mas faço parte duma equipa e, quem diz eu, penso que os meus colegas⁸⁷ pensarão duma forma igual, dizer assim, tudo o que é desta associação, ao fim destes anos todos vai passar a pertencer a uma entidade nova. Eu não sei até que ponto, alguns sócios viam isto com bons olhos, a maior parte das pessoas que não têm ligações, nem raízes com qualquer corpo de bombeiros, se calhar viam com bons olhos, mas os que têm viam com maus olhos. Esta é a grande questão e é o grande passo que nos falta dar, que é fazer perceber a toda a gente que isto é para servir as pessoas. Depois temos outra questão que é a forma de financiar corretamente um agrupamento”.

Pergunta 1.9: Com a publicação das Leis n.º 32/2007e n.º 94/2015, considera que o financiamento às Associações Humanitárias de Bombeiros, por parte do Estado, tem vindo a melhorar? Porquê?

R: “É quase insignificativo. O modelo manteve-se. Aqui, uma grande parte da nossa preocupação é a partir do momento em que se começa a profissionalizar muito uma instituição e esta questão do agrupamento acaba, por de uma forma ou de outra, levar

⁸⁶ Entenda-se os três corpos de bombeiros.

⁸⁷ Referindo-se aos seus colegas comandantes dos outros dois corpos de bombeiros de Mafra.

as pessoas a pensar que temos uma organização profissionalizada, faz com que aquela questão dos sócios, que nós temos atualmente fidelizados ao corpo de bombeiros A, B, C, D, etc., deixem de estar responsabilizados pela sua instituição, porque eles veem como um corpo de bombeiros único e isso estamos a falar de muitos milhares de euros que se pode vir a perder”.

Pergunta 1.10: Existem apoios especiais, por parte do Estado, para a criação e funcionamento dos agrupamentos de Associações Humanitárias de Bombeiros e respetivos CB? Se sim, em que moldes?

R: “**Não**, houve uma percentagem, mas é insignificativa. Eu acho que não é por aí que eles, “os pensadores” deste modelo, vão conseguir fazer com que as pessoas optem por este modelo. Portanto, eu acho, que não foram essas compensações. Aliás, quando criámos o agrupamento, isso não estava previsto na lei, foi muito antes. Agora estas questões, que vêm dum ano para o outro, tentando **incentivar os corpos de bombeiros a agruparem-se tem que ser revista**, porque na realidade, **aquilo que poderá vir como incentivo ao agrupamento e aquilo que se poderá perder, é uma massa poderosa, nuns lados mais, noutros menos, que é a parte associativa**, em que **os sócios** pagam uma quota e são fidelizados, que no nosso caso, temos na ordem dos cem mil euros, cada corpo de bombeiros. E, nem de perto nem de longe, o que tivemos foi uma percentagem mínima, irrisória, que eu nem digo o número, portanto, estamos a falar num universo de trezentos mil euros, que corremos o risco de deixar de poder contar, ao nível dos três corpos de bombeiros, porque as pessoas entendem que agora é um agrupamento que tem apoios daqui e dali e deixam de estar fidelizados como sócios. A grande massa de sócios que nós temos são pessoas idosas, gente enraizada na nossa cultura de interface urbano-rural e que cada vez menos vão sendo sócios, porque os novos preferem o futebol aos bombeiros e aqui acho que todos nós temos que pensar um bocadinho neste modelo”.

Pergunta 1.11: E no caso do Poder Local, considera que aumentou o apoio prestado, após a criação do agrupamento de Associações Humanitárias de Bombeiros e respetivos CB? Se sim, em que moldes?

R: “**Sim**, ao nível do Poder Local tem melhorado, a olhos vistos, de ano para ano, basta ver os relatórios de contas, tanto das câmaras, como das juntas de freguesias.

Ainda este ano, para além daquilo que está protocolado, a câmara deu-nos mais sessenta mil euros. Comparticipa aquele corpo de bombeiros que intervém nos incêndios florestais, no vencimento dos comandantes do agrupamento, numa percentagem do serviço que fazemos. Ao nível de apoios financeiros tivemos uma melhoria muito, muito grande e repito, muito grande mesmo da câmara municipal, após o agrupamento estar já implementado e percebemos que quanto mais está consolidado, mais tem sido o retorno da câmara municipal, sem dúvida alguma”.

Pergunta 1.12: Como é que o Agrupamento de Corpos de Bombeiros está organizado?

R: “Do ponto de vista operacional, nós temos a figura do comandante operacional municipal, que é rotativa pelos três corpos de bombeiros, por períodos de três anos, e que depois faz as suas reuniões, e tudo o que é o trabalho operacional, tanto no terreno, como de formação ou estrutural. Ainda esta semana tivemos uma reunião com a Senhora vereadora da proteção civil, no sentido de planear uma série de ações de sensibilização, portanto este trabalho é sempre feito entre os três comandantes, sendo um responsável, mas acaba por ser uma equipa que trabalha muito homogénea para aquilo que são os objetivos, no concelho, com a proteção civil municipal, e com a participação dos corpos de bombeiros. No que diz respeito ao agrupamento das associações, tem uma direção, um conselho fiscal e uma assembleia geral, e que tem mandatos de forma rotativa, quando está o presidente da associação A, o comandante é de outro corpo de bombeiros e assim sucessivamente. Portanto, os órgãos sociais fazem parte da direção do agrupamento e são extraídos de cada um dos sectores, a assembleia geral são elementos das três assembleias gerais, o conselho fiscal são elementos dos três conselhos fiscais e a direção são elementos das três direções, numa forma rotativa que passa por presidentes de “x” em “x” tempo por cada uma das associações. O trabalho deles é tentar, realmente, ganhar e criar sinergias para que se consiga comprar algumas coisas mais baratas, ser um parceiro “forte” de ligação com a câmara municipal, na questão do negociador. As verbas atribuídas pela câmara são transferidas diretamente para o agrupamento das associações e depois é a direção que faz a distribuição, dependendo do tipo de verbas, algumas são homogéneas pelos três corpos de bombeiros, há outras que são pela percentagem de serviços que cada corpo

de bombeiros faz. Depois há outras, nomeadamente para equipamentos é um valor por cada corpo de bombeiros que compra o material e apresenta ao agrupamento o que é que comprou, digamos que há uma entidade gestora dos subsídios a nível da câmara municipal”.

Bloco B: Análise ao ambiente interno e externo do Agrupamento de Corpos de Bombeiros

Pergunta 1.13: Comparando com o anterior dispositivo, em que cada um dos Corpos de Bombeiros funcionava de *per si*, do ponto de vista das entidades que compõem o agrupamento, quais os aspetos positivos e negativos que se podem identificar, internamente, com este novo modelo?

R: “Há um novo modelo e a nossa ideia é, cada vez mais, criar um modelo em que estejamos debaixo do chapéu da proteção civil municipal, ou seja, nós somos o braço armado da proteção civil, ao nível municipal, distrital e nacional. Este conceito ao nível do município, que é aquele que nós temos que resolver em primeiro lugar, o que pretendemos é trabalhar debaixo do chapéu da proteção civil municipal, quando realmente todas as entidades trabalham com objetivos comuns. Como dizia há pouco, tivemos reuniões, esta semana, onde vamos participar em vários fóruns, desde a prevenção, sensibilização e no combate, ou seja, criámos um modelo sempre com uma visão municipal, é evidente que os três corpos de bombeiros não deixam de ter a sua responsabilidade primária dentro das suas áreas de atuação próprias, mas depois temos um modelo municipal, que acaba por ser aquele conceito de que os incêndios não são de ninguém, os acidentes não são de ninguém, são para extinguir e para socorrer. E isto é transversal, tanto no combate, como na prevenção e na sensibilização, dentro do nosso concelho. Em termos de aspetos positivos, o primeiro aspeto que salta logo à vista, é a **uniformização da linguagem**, ou seja, aquilo que se faz numa ponta do concelho, faz-se exatamente igual na outra ponta. Dou exemplos recentes, em que esta semana fechámos um *dossier*, no qual vamos fazer várias ações de formação nas escolas, sobre várias temáticas e em que a formação é igual para todos, independentemente do corpo de bombeiros a dá-la, e isto é transversal aos primeiros socorros, aos sismos, às cheias, seja aquilo que for, portanto, é uma única linguagem, independentemente do

corpo que esteja a ministrar e da sua área de atuação. Depois foi criado, também, um **modelo de procedimentos de atuação**, no qual o primeiro a socorrer é o que está mais perto, mas depois os outros apoiam consoante a necessidade do primeiro e faz com que as pessoas tenham, por inerência, contacto permanente nas **reuniões semanais** de *briefings* no âmbito da proteção civil, no que diz respeito, agora, à época crítica dos incêndios florestais. Depois fazemos *briefings mensais*, onde avaliamos o historial das ocorrências daquele mês, onde vimos o que correu bem ou mal, onde podemos melhorar, que ilações se podem tirar para o futuro. Ou seja, esta questão faz com que as pessoas tenham um contacto permanente e consigam dialogar sobre tudo aquilo que acontece no concelho, tendo uma visão municipal, independentemente de cada um de nós ter a obrigação primária de resolver os seus problemas. Mas depois falamos um bocadinho daquilo que é o trabalho de todos e da forma como nós os podemos resolver e minimizar. Relativamente à **central única de compras**, já testámos alguns modelos, desde de termos entidades únicas a fornecer o mesmo produto para os três corpos de bombeiros, mas varia um pouco de acordo com as possibilidades de cada corpo de bombeiros, porque o ganho está na compra e não no preço, portanto é a capacidade de comprar e pagar logo. Aqui, por vezes, não se torna tão fácil, porque ainda não somos homogêneos em termos de capacidade, mas, na minha opinião, é no futuro, juntos, conseguir comprar mais, a melhor preço. Já trabalhámos, juntos, na compra de pneus e combustíveis. Nos combustíveis por vezes não é fácil, porque tem a ver com a georreferenciação de cada corpo de bombeiros em relação às bombas. Depois, ainda, existe um cariz que temos que saber, por vezes, trabalhá-lo, pois sabemos que comprar juntos é mais fácil, mas sabemos, depois, que cada corpo de bombeiros tem a sua área de atuação e que tem aqueles mecenas que são amigos dos bombeiros e que, por vezes, fazem um preço especial e que para o colega do lado já não tem vantagens em ir a esse local, porque o que tem a ganhar na compra, perde na deslocação, quando se fala de combustíveis ou pneus. Por vezes, temos alguma dificuldade em dizer que compramos tudo ali, às vezes nem é compensatório, devido a uma série de questões que temos muito enraizado nas nossas associações, no que se refere a pessoas que gostam do corpo de bombeiros A, do B e do C e, por vezes, temos que saber lidar com essas doações e com essas situações. Em relação a pontos negativos, chamaria de pontos a melhorar, porque há sempre pontos a melhorar, como

eu disse, nesta questão do agrupamento de associações só atingirá o seu pico de funcionalidade quando existir uma gestão única e um comando único, mas também sei os problemas que isso poderá causar, como a desvinculação dos sócios, a própria desvinculação de muitos bombeiros. Porque isto dos bombeiros é muito complicado, porque, quer queiramos quer não, mudar quintas e quintais não se faz de um dia para o outro, ou seja, o bombeiro que se inscreve no corpo de bombeiros A é porque quer servir nesse corpo de bombeiros A, não quer ser do corpo de bombeiros B. Portanto, há um trabalho de casa muito grande por fazer, que passa pela sensibilização, pela mudança de mentalidades, de uma série de coisas que estão relacionadas com o bairrismo. Quando nós trabalhamos com bombeiros profissionais, até podemos dizer que hoje trabalhas aqui e amanhã trabalhas ali. Agora, quando trabalhamos com uma espinha dorsal de gente voluntária, temos que os saber levar. Portanto, neste momento, já a tentar mudar este tipo de mentalidades, estamos **juntos a fazer recrutamento e formação de bombeiros**, já a pensar de forma diferente para o futuro, ou seja, que as gerações futuras tenham pensamentos diferentes”.

Pergunta 1.14: Olhando para o ambiente externo ao agrupamento (juntas de freguesia, câmara municipal, restantes agentes de proteção civil e população em geral), considera que com a criação do Agrupamento de Corpos de Bombeiros, surgiram oportunidades para melhorar a qualidade da resposta do dispositivo de proteção e socorro, ou ainda existem constrangimentos? Se sim, quais?

R: “Nesse aspeto eu penso que não, nós aqui não temos complexos de irmos fazer serviços de A ou B, não foi o agrupamento que nos veio trazer melhor qualidade de resposta. O que o agrupamento nos trouxe foi **melhor organização na resposta**, logo aí, terá associada **melhor qualidade**, mas antes do agrupamento, nós já avançávamos e se precisássemos de ajuda, o que estava mais perto avançava, até por inerência da própria organização da estrutura nacional de proteção civil. Nesta parte, nunca tivemos problemas ou sentimos que tivesse havido uma grande mudança. Houve uma grande **mudança**, sim, **na prevenção, na sensibilização, de unirmos os bombeiros** em torno daquilo que são os projetos de proteção civil municipal, que estavam completamente divorciados da proteção civil, em que esta era uma coisa e os bombeiros era outra, em que praticamente nem se ligavam. Hoje falamos todas as semanas dentro da mesma

casa e aqui, sim, houve uma grande evolução, na qual nós tínhamos, por ano, hectares e hectares de áreas ardidadas e este trabalho conjunto, congregando sinergias de todos os agentes de proteção civil, na qual se engloba, dentro de outras forças, a GNR, conseguimos, neste momento, reduzir drasticamente o número de ignições. No concelho de Mafra atingimos um pico, naquilo que é preciso na prevenção e na sensibilização, não conseguindo fazer mais, pois reduzimos para quase zero o número de ignições, o que nos vai criar outro problema, que será a carga de combustível que se vai acumulando ao longo dos anos no nosso concelho, mas é um problema que, também, vamos ter que resolver. Um constrangimento, na minha opinião, mas o tempo nos dará a resposta certa, ao avançarmos para a fusão das associações sem termos um suporte financeiro, por parte do Poder Central, que nos compense o possível **abandono dos sócios**, porque não se identificarão com o seu corpo de bombeiros, em virtude de deixar de haver os bombeiros de Mafra, da Malveira e da Ericeira, passando a haver os bombeiros do concelho. Poderá haver aqui uma opinião pública que, olhando para aquilo que é a nossa sociedade atual, associado ao custo de vida que nós temos, veria esta estrutura como sendo municipalizada e profissionalizada, e poderia pensar que já não tem que estar a pagar mais a sua quota para a associação, porque já desconta tanto, para tudo e mais alguma coisa. Depois, poderemos ter um problema muito grande com o **mecenato**. Posso dizer que este ano tivemos duas empresas que nos ofereceram, cada uma delas, uma ambulância, estamos a falar de cem mil euros, e não sei se isto depois será possível. Porque não vejo ninguém a chegar ao Regimento de Sapadores de Bombeiros de Lisboa e entregar uma ambulância nova e à Companhia dos Bombeiros de Coimbra e entregar um veículo de combate a incêndios novo, portanto aquelas pessoas podem desvincular-se completamente dos seus corpos de bombeiros, porque entendem que eles existem para os servir. Nós, também, estamos cá para servir, mas ainda temos um grupo de pessoas e de empresas que ainda nos veem como os bombeiros da terra e que nos ajudam, porque sabem que a gente precisa de ajuda. Esta questão do agrupamento, além da lei ser omissa, quanto ao quadro de pessoal, de viaturas, de financiamento, não sei até que ponto resultará, se a **legislação** não for muito bem trabalhada. Eu nunca digo que não é a melhor solução, é a melhor, aliás, já o afirmei, e penso que vai atingir a sua plenitude com a direção única e comando único, mas temos “esta questão” que tem que ser

muito bem vista. Esta é a minha opinião e com a minha experiência do terreno e do povo, que não é muita, mas são 26 anos”.

Bloco C: Perspetivas quanto ao aumento do nível de profissionalização dos bombeiros

Pergunta 1.15: Os dados estatísticos apontam que entre 2006 e 2014 houve uma diminuição de 29,5 % do número de efetivos operacionais nos CB, daí falar-se que existe uma crise do voluntariado. Considera que é sustentável que grande parte do sistema de proteção civil se baseie no voluntariado? Porquê?

R: “A crise de voluntariado é verdade e vai piorar. Não é sustentável. A questão dos bombeiros só é falada no verão, por causa dos incêndios florestais. O nosso trabalho só é mediático nos três meses do verão, por várias razões que toda a gente já sabe. Há uma série de entidades e personalidades que estão de férias e, então, os bombeiros são notícia quase nos telejornais todos, mas esse trabalho nos incêndios florestais é 10 % ou 5 % do serviço que nós fazemos num ano. Nós não podemos ter um modelo baseado no voluntariado, se não os outros países também o tinham, pois nós não seremos mais inteligentes que os outros países, poderemos é ter menos possibilidades financeiras. Assim, este modelo não tem possibilidades de sobreviver muito mais tempo, até porque a minha experiência vai-me dizendo que não é por termos muita gente num teatro de operações que resolvemos o problema mais rápido. Pelo contrário, o que nós precisamos é de ter menos recursos, mas mais bem formados e profissionalizados. Portanto, do que precisamos é definir muito bem aquilo que queremos dos corpos de bombeiros. Formarmos, profissionalizarmos e tipificarmos os corpos de bombeiros consoante a necessidade dos recursos e veículos de que necessitam para fazer o socorro e depois, sim, naqueles serviços que são os tais mais mediáticos, em que não há estrutura nenhuma que aguarde, termos [desculpe a expressão] gente para trabalhar de um dia para o outro em meia hora. Aí sim, termos um apoio em regime de voluntariado, como fazem outros países da Europa. Agora, entendo que para o pré-hospitalar, o incêndio urbano, os acidentes de viação, isto tem que estar profissionalizado. Se me falar nos incêndios florestais, sim, temos que ter uma parte profissionalizada e temos vindo a perceber que quando se trabalha com um

tipo de grupo de bombeiros, sejam eles bombeiros dos corpos de bombeiros profissionais ou de outras estruturas de combate a incêndios florestais e depois quando temos o apoio do reforço de voluntariado, a resposta e a eficácia não é a mesma. Não sou contra o voluntariado, pelo contrário, ele que venha, mas temos que o especializar para determinadas áreas. E eu penso que, se calhar, não era necessário tantos, mas precisávamos para uma determinada função específica, para determinadas áreas. Isto é o que eu penso do regime de voluntariado. No entanto, estamos a passar uma crise, porque **não há incentivos ao voluntariado**, que poderia passar pela legislação e não só, eu vejo por mim, quando vim para os bombeiros, se não viesse para aqui, pouco tinha para onde ir. Hoje os **miúdos** com 17, 18, 19 anos **têm muita oferta**, porque a vida evoluiu muito, eles cada vez mais têm menos responsabilidades e vê-se muita gente com 20 anos que não querem ter obrigações. Se eles não as cumprem na faculdade, como é que iam cumprir aqui nos bombeiros com os serviços de rotina, com as escalas ao fim de semana e à noite? E sem ter nada em troca é complicado. Tem que haver alguns incentivos sociais, para que os jovens voltem aos bombeiros como vinham no meu tempo, porque não tínhamos mais nada. Mas hoje o que precisamos é de um **voluntariado de qualidade** e não de quantidade, até porque, por vezes, podemos ter muitos voluntários, a despesa com eles é enorme para dar as mesmas condições a todos e depois nem todos cumprem da mesma forma”.

Pergunta 1.16: Há quem defenda que os CB devem ser dotados de unidades operacionais profissionais, à semelhança das Equipas de Intervenção Permanente. Com a criação do Agrupamento de Corpos de Bombeiros, considera que seria importante, também, reforçá-lo com uma equipa ou mais, para garantir uma primeira e qualificada resposta às emergências? Porquê?

R: “**Sem dúvida alguma** e esse serviço tem que ser **assegurado pelo Poder Central**. No modelo atual, que temos, e isto é transversal, praticamente, ao país todo, temos que ter tipificado os corpos de bombeiros com equipas para a área operacional, entenda-se para o combate a incêndios, acidentes, salvamentos, emergência pré-hospitalar e essa estrutura operacional, com o número de homens adequado consoante o serviço e responsabilidade de cada corpo de bombeiros. De notar que há corpos de bombeiros que podem ter menos serviços, mas mais riscos e vice-versa. E, por vezes não

podemos ir só pela estatística, mas pelo risco, que é muito variável. Ou temos que ter uma estrutura que nos apoie para termos grupos formados e preparados para saírem com um veículo urbano ou de desencarceramento, termos 3, 4 ou 5 ambulâncias de emergência médica e, estes serviços têm que ser assegurados por uma entidade. E o Estado tem que perceber que os bombeiros, hoje, são tão importantes ou fazem tanta falta como a GNR ou a PSP ou como os militares. Portanto, nós somos uma força de segurança não reconhecida, nem apoiada financeiramente, mas que mais trabalhamos em Portugal. Não estou a dizer que os outros não são bons e não fazem falta à ordem pública no cumprimento da sua missão. Mas nós estamos a trabalhar sobre o apoio e uma palavra que é o voluntariado, que neste momento quase começa a ser um mito e que na realidade têm que ser depois as associações, umas com mais facilidade, outras com menos, dependendo dos apoios locais que tenham para fazer aquilo que é o socorro, porque as pessoas, em si, têm direito ao socorro. Agora, como é que umas fazem e outras não, no nosso caso, temos de criar uma vertente empresarial apoiada no transporte de doentes que vá suportar a despesa do sector operacional, que estariam à parte das equipas profissionais operacionais, e, portanto, tenho que ter uma equipa completamente virada para a vertente empresarial, a trabalhar no sector do transporte de doentes, que me vai arranjar dinheiro para que consiga financiar esses recursos humanos que têm que cá estar à espera que haja um acidente. O que é certo, é que se tiver aqui cinco ou sete homens à espera dum acidente ou de um incêndio na vila, porque tenho que os ter, na realidade ninguém os paga. Se eu levar, por exemplo, um doente de Mafra para Lisboa, o INEM paga-me um valor pelo transporte, mas se eu sair para um incêndio urbano, ninguém me paga nada. Isto é mais uma lacuna grave na nossa lei. Nós vamos para um incêndio urbano e o proprietário tem seguro do imóvel e do recheio, mas o seguro não nos paga o trabalho. Quem compra os veículos que temos e o equipamento que nós vestimos? Quem paga as horas que aqueles homens estão lá a trabalhar? Porque é que eu vou para um acidente de viação, desencarcerar uma vítima, sabendo que o veículo tem seguro, a pessoa paga o seguro e depois eu não recebo nada do meu trabalho? Eu não quero ganhar dinheiro com o meu trabalho, pelo menos quero que se pague aos homens que estão cá para fazer este tipo de trabalho. E se não for com o apoio do Estado, que suporte a atividade desta gente para socorrer o nosso povo, como faz com a GNR, têm que ser as associações a criar

sinergias, umas no aluguer de espaços, como piscinas, restaurantes, outras no que diz respeito ao transporte de doentes para conseguirmos fazer o mínimo naquilo que é o socorro. E é aqui, que acho, que temos que mudar este conceito e eu começo a achar que com menos gente se faz mais trabalho, tem é que ser mais profissionalizado, mudando a mentalidade das pessoas”.

APÊNDICE F

ENTREVISTA 2

Bloco A: Criação e financiamento de Agrupamentos de Corpos de Bombeiros

Pergunta 2.7: O DL n.º 248/2012, de 21 de novembro, veio possibilitar a criação de Agrupamentos de Corpos de Bombeiros. Considera que este instrumento legislativo incentiva e beneficia as Associações Humanitárias de Bombeiros, detentoras de CB, a tomar essa decisão? Porquê?

R: “O decreto-lei em si, **não**, o decreto-lei abriu essa janela de oportunidade. Depois de este decreto-lei sair, **nada mais foi regulamentado**, como já é costume. Estava previsto sair uma Portaria, que nunca saiu. O que é que aconteceu? Permitiu que os corpos de bombeiros pensassem em se organizar em agrupamentos, mas depois não saiu mais nada **que** ajudasse ou, pelo menos, **mostrasse o caminho** para os corpos de bombeiros poderem fazer isso. Entretanto **os corpos de bombeiros que foram tentando “agarrar” esta oportunidade, acabaram por não se dar muito bem**, exatamente por haver essa lacuna, que mostrasse qual o caminho que se pretendia atingir. Portanto, a nível legislativo, abriu-se essa janela e nada mais. Nós começámos o projeto do agrupamento de corpos de bombeiros de Mafra em 2009, em que a Ericeira ficou inicialmente de fora, entrando mais tarde, mas diga-se que este agrupamento foi criado a quatro, portanto, entre as três associações e a câmara, que foi um parceiro muito importante para o agrupamento”.

Pergunta 2.8: Na sua opinião, quais foram as razões que levaram as Associações Humanitárias de Bombeiros e os respetivos Corpos de Bombeiros a reorganizarem-se e a constituírem-se como agrupamento?

R: “Operacionalmente melhorou-se bastantes coisas, mas também ao nível administrativo e, aqui, acho que sim, foi uma boa decisão. As associações são instituições privadas, em que cada uma tem a sua gestão. Ao agruparem-se veio fazer com que houvesse uma aproximação entre as três, uma partilha de boas e más experiências e, de facto, nota-se aqui uma melhoria significativa. Para além do facto de permitir, também, que periodicamente, mensalmente, haja uma partilha de experiências, de soluções e de problemas, que às vezes discutidos em conjunto são mais fáceis de resolver. Eu acho que a grande vitória, digamos, aquela que é mais visível a todos, é a questão administrativa, porque a operacional, houve, de facto, melhorias, mas não tiveram tanta expressão, porque já nos relacionávamos. Anteriormente, do ponto de vista administrativo, não havia uma aproximação, como já havia na parte operacional, pelo facto, de já trabalharmos todos para o mesmo objetivo. Houve, portanto, muitas melhorias, mas mais notórias na parte administrativa”.

Pergunta 2.9: Com a publicação das Leis n.º 32/2007 e n.º 94/2015, considera que o financiamento às Associações Humanitárias de Bombeiros, por parte do Estado, tem vindo a melhorar? Porquê?

R: “O financiamento para as associações de bombeiros, na minha ótica, fica, obviamente, muito aquém daquilo que é as necessidades. Esta Lei veio, pelo menos, clarificar quais são os itens que contam para o financiamento, o que até aqui não existia, quer dizer, os financiamentos eram vistos caso a caso. Com esta Lei, de facto, isso ficou clarificado. Obviamente que é muito curto, mas, pelo menos, arranjou-se uma fórmula, embora seja muito difícil de resolver, visto que tem muitas variáveis, em que, algumas delas, não as conhecemos, como é a questão da cartografia de risco. Eu acho que, essencialmente, tudo o que tem a ver com a cartografia, que tem um peso muito importante na fórmula, não se sabe muito bem qual é a resolução da cartografia. Porque se tivermos uma cartografia com uma resolução de 1/500 000, pode lá ter muitas cores, mas aquele mosaico é demasiadamente grande para se perceber se tudo o

que está dentro daquela área geográfica é realmente assim. Portanto, a dúvida que eu tenho neste momento é saber qual será a melhor escala para essa cartografia. De qualquer das formas, temos que trabalhar esta fórmula, temos de colocar todas estas questões dentro desse “saco” e começar a desenvolver esse trabalho. Do ponto de vista material é curto, porque a primeira impressão é que aumentaria, na melhor das hipóteses, 3 %, ou à volta disso. Na prática, a coisa não funciona tanto assim. Apesar de que para os agrupamentos também haver uma majoração de 10 %. Na verdade, parece-me que estas **regras de cálculo** do financiamento estão mais **viradas para os incêndios florestais**”.

Pergunta 2.10: Existem apoios especiais, por parte do Estado, para a criação e funcionamento dos agrupamentos de Associações Humanitárias de Bombeiros e respetivos CB? Se sim, em que moldes?

R: “**Não**, para a criação nunca existiu. No nosso caso, quando foi criado o agrupamento não havia um valor de referência. Por exemplo, para a criação de corpos de bombeiros há um valor estipulado, depois quando eles atingem 100 anos recebem mais um valor. No caso dos agrupamentos, esses valores nunca tinham sido fixados. Portanto, quando nós criámos o agrupamento não recebemos nenhum apoio extraordinário por isso. Com esta Lei do financiamento, **há a majoração de 10 %** em relação aos restantes corpos de bombeiros. Mas depois isto fica um pouco ambíguo, se é 10 % para o agrupamento ou é 10 % para cada corpo de bombeiros, que constitui o agrupamento. Porquê? Lá está, não saiu nenhuma regulamentação para os agrupamentos, apesar de ter havido uma tentativa, mas que caiu logo à nascença, antes de ver a luz do sol, porque ninguém concordava com ela, por ser demasiado prejudicial para as associações, mas acima de tudo, acho que era, prejudicial para o povo”.

Pergunta 2.11: E no caso do Poder Local, considera que aumentou o apoio prestado, após a criação do agrupamento de Associações Humanitárias de Bombeiros e respetivos CB? Se sim, em que moldes?

R: “Da câmara **sim**. Das juntas, nem tanto, porque os seus orçamentos são anedóticos. Basta nós vermos que o financiamento das freguesias é feito, essencialmente, *per capita*. Ora, uma freguesia em Lisboa que tem meia dúzia de km², a do Areeiro, por exemplo, só em quatro ou cinco avenidas, se calhar, têm mais população do que tem qualquer

uma destas freguesias, aqui, mais viradas para o interior. O que é que acontece? Nós temos aqui freguesias muito grandes, mas que não têm assim tanta população, portanto em que é que isto se traduz? Traduz-se num baixo financiamento e um vasto território onde intervir, com problemas muito maiores, que por exemplo, tem a cidade de Lisboa. Estamos a falar de saneamento, de limpeza de ruas, de tratamento de lixo, de sinalização, de entre outras questões, que aqui são muito mais vincadas e que depois as próprias juntas não têm capital para fazer frente a isso. Mas, ainda assim, grande parte das juntas ou aquelas que ainda têm alguma possibilidade apoiam os seus bombeiros. No nosso caso, temos um protocolo anual com a União de Freguesias da Malveira e Alcaínça. E como esta, presumo, que outras também apoiem, embora não tenha conhecimento da ordem de grandeza desses apoios, por serem esporádicos. A câmara, como principal impulsionadora do agrupamento, reflete esse apoio financeiramente”.

Pergunta 2.12: Como é que o Agrupamento de Corpos de Bombeiros está organizado?

R: “O que nós fizemos? Começámos por normalizar tudo aquilo que é indispensável aos corpos de bombeiros. Primeiro, fez-se um levantamento do que cada um precisava e que nem sempre são as mesmas coisas. De seguida, foram feitas consultas ao mercado no sentido de identificar potenciais fornecedores, tendo este trabalho sido feito pelos próprios departamentos de cada corpo de bombeiros. Depois esses fornecedores foram consultados, para diversos artigos, conseguindo-se reduzir preços em muitos deles, nomeadamente em pneus e combustíveis. Nos pneus estimou-se a quantidade anual necessária e neste caso houve uma mais-valia, assim como no material de saúde. Nos seguros conseguiu-se uma poupança brutal, tendo-se poupado muito dinheiro. A central de compras, no seu cômputo geral, tem funcionado bem e trouxe grandes vantagens, disso não tenho dúvidas nenhuma. Do ponto de vista operacional, o COM está associado ao agrupamento e não tem essa figura institucional tão vincada. O COM, de dois em dois anos, é uma função que é ocupada pelo comandante de um dos corpos de bombeiros. O que é que isto nos traz? Traz-nos a hipótese de ter melhor conhecimento de todos os corpos de bombeiros, uma mais fácil relação operacional com a câmara, sendo o COM um facilitador nas relações entre os três corpos de bombeiros. Para além de que, em situação operacional, funciona muito

como elemento de ligação entre o teatro de operações e os restantes agentes. Eu lembro-me de um dos episódios, em que eu era o COM, na altura da tempestade Hércules que varreu a Ericeira, em que o COM juntou o comandante do corpo de bombeiros da Ericeira, o comandante do posto territorial da GNR, o comandante do destacamento de Mafra, a proteção civil, a polícia marítima e funcionou como facilitador. Ou seja, na mesma mesa estava a polícia marítima, a GNR, o presidente da junta, o coordenador do serviço municipal de proteção civil, uma série de entidades, que em conjunto encontraram uma solução preventiva para aquele problema, atuando, cada uma, dentro da sua esfera de influência e, dentro daquilo que são as suas responsabilidades, executaram o que foi decidido. O COM é, digamos, o **braço operacional do presidente da câmara**. Quanto ao transporte de doentes há um problema que tem a ver com a entrada das plataformas digitais no sistema e que provocou um rombo grande. Este **projeto do transporte de doentes** não está posto de parte, mas neste momento **não está** propriamente **a funcionar**. A ideia era ter um ponto que fizesse a gestão centralizada, mas depois nessa gestão tem que haver algum cuidado, porque uma boa parte da verba que sustenta o corpo de bombeiros vem do transporte de doentes e este, durante décadas, teve um forte investimento por parte dos corpos de bombeiros e das suas associações. E, agora, ainda estamos todos a gerir os nossos recursos, uns a engordá-los, outros a emagrecê-los, para que isto não descambe num problema grande como já existe em muitos sítios. Por essa razão está-se um bocado em *stand by*. A **central única** é uma coisa que está em projeto, estando, ainda, em cima da mesa, e **não avançou** porque tem muitas questões que estão associadas e que nós não podemos ver à posterior, tem que ser visto à anterior, porque a essas decisões está muito ligado o socorro. A ideia seria funcionar no serviço municipal de proteção civil, não seria, de todo, só uma central única, o que nós pretendíamos era, até à face da Lei, que a gestão do socorro, no concelho, fosse feita neste nível. O que é que acontece? Nós, neste momento, reportamos diretamente ao nível distrital, ao CDOS de Lisboa, mas o nível municipal, na estrutura da ANPC, não existe. A única figura que aparecia, na estrutura da ANPC, nos municípios, era o COM, que era nomeado pelo presidente da câmara, mas agora que acabaram com esta figura, na nova LBPC, vamos ver o que vai acontecer a este coordenador, delegado, diretor, ou o que for. E o que nós queríamos era puxar este nível de decisão do distrito para o

município. Portanto, **criar um Centro Municipal de Operações e Socorro (CMOS)**. E com a criação deste CMOS, que eu defendo, acho que devia ser anterior à criação da central única, dependendo, ao nível político, em primeira instância, da câmara. Obviamente, que também nos relacionamos com a central de proteção civil municipal, mas às vezes é um duplicar de contactos, que não faz sentido. Até porque mais de 95 % do que acontece aqui no concelho é resolvido com os meios do concelho, portanto, fará sentido falarmos para o CDOS de Lisboa para resolvermos o problema aqui? Não faz. Para além de que, o próprio presidente de câmara, embora não seja o nosso caso, porque o nosso serviço de proteção civil até funciona bem, mas muitos presidentes de câmara, por esse país fora, nem sabem o que está a acontecer no seu município. Porquê? Porque não lhes é reportado nada. Acaba por ser caricato, o CODIS dizer ao senhor presidente de câmara que tem que acionar o plano municipal de emergência, porque tem uma desgraça no seu concelho. Portanto, o presidente de câmara tem que tomar decisões sobre as quais não tem informação. É sabido que quem tem a informação tem o poder. O que eu defendo para Mafra é dar o passo no sentido de dar a informação a quem tem o poder, que neste caso, é o presidente de câmara. Portanto, eu acho, que antes de criar a central única, que é desejável, mas que também tem algumas desvantagens, devíamos começar pelo CMOS, passando, neste caso, por uma vontade política de todos os que têm uma palavra a dar sobre este assunto. Seria uma vantagem muito grande ter este CMOS institucionalizado”.

Bloco B: Análise ao ambiente interno e externo do Agrupamento de Corpos de Bombeiros

Pergunta 2.13: Comparando com o anterior dispositivo, em que cada um dos Corpos de Bombeiros funcionava de *per si*, do ponto de vista das entidades que compõem o agrupamento, quais os aspetos positivos e negativos que se podem identificar, internamente, com este novo modelo?

R: “Quando as associações e a câmara, neste caso, os quatro parceiros, entraram para este projeto, fizeram-no sem muitas reticências e sem muitos anticorpos. Portanto, pontos negativos, não estou a ver que existam. Pelo contrário, agora **todos conhecem as realidades de cada um** e antigamente isso não acontecia. Quando existiam

problemas, estes ficavam dentro de cada uma das organizações, que tentavam desenrascar-se. Agora já não é assim, **os problemas são partilhados**. Aspetos positivos, como referi, é a questão **organizacional das** próprias **associações**, enquanto gestoras de um património, que já é muito grande, pois, todos juntos devemos ter um orçamento anual de mais de três milhões de euros. A nível operacional permite **partilhar** alguns **recursos**, como por exemplo, um veículo escada e um veículo específico para transporte de cadáveres. A ideia é que os corpos de bombeiros não têm que ter tudo, mas partilharem, e isto, penso, que vai acontecer cada vez mais. Qual é a limitação disto? É o tal enquadramento jurídico do agrupamento, que às vezes acaba por nos trazer alguns problemas, nomeadamente, da propriedade, porque o agrupamento não pode ter património, sendo este um dos problemas. Outros aspetos positivos e que estamos a **desenvolver**, em comum e **em conjunto**, são **o recrutamento e a formação**. Estes são dois exemplos, de entre outras vertentes, que são operacionais, e que o agrupamento conseguiu conciliar uma série de interesses”.

Pergunta 2.14: Olhando para o ambiente externo ao agrupamento (juntas de freguesia, câmara municipal, restantes agentes de proteção civil e população em geral), considera que com a criação do Agrupamento de Corpos de Bombeiros, surgiram oportunidades para melhorar a qualidade da resposta do dispositivo de proteção e socorro, ou ainda existem constrangimentos? Se sim, quais?

R: “Aqui é que está um dos grandes problemas. A própria **legislação**, que irá sair um dia, mas não se sabe quando, é um dos senãos que levará ou não à fusão dos corpos de bombeiros. Porquê? Porque, se nós nos fundirmos podemos perder o **mecenato** e os **associados**. Porque, quer queiramos quer não, se fundirmos os corpos de bombeiros ao limite territorial do concelho, as pessoas ficam com a ideia de que aqueles corpos de bombeiros são municipalizados, e se isto acontece, dirão que a câmara que os sustente. Claro que não é assim, mas na cabeça das pessoas, é uma das dúvidas que se coloca. Quanto à questão do mecenato, ainda hoje continua a ser tratado caso a caso, por cada uma das associações na sua área de influência. Porque é a forma, também, dos bombeiros não ter que pedir, mas sim trocar serviços. O **mecenato** apoia-nos naquilo que precisamos e em troca, nós também apoiamos, seja na prevenção contra incêndios, na formação dos funcionários, no aconselhamento. Estas trocas de serviços fazem

sentido na área de influência de cada corpo de bombeiros, enquanto ao nível do agrupamento esta questão ainda não se colocou. Não quer dizer que num futuro próximo não se possa alterar este sentido de atuação, mas de facto a influência do mecenato e dos associados é ainda muito grande, que neste último caso, e falando da nossa associação, as gentes da Malveira ainda estão muito ligadas à sua terra e aos seus bombeiros, e caso as associações venham a fundir-se, poderiam perder isto tudo. A própria central única tem também, neste aspeto, alguns problemas, que são transversais a todos, mas principalmente nestas zonas mais rurais. Neste momento, o nosso operador da central, nos turnos de noite, ainda tem, muitas vezes, pessoas que vêm bater à porta a pedir auxílio, e é preciso dar resposta a estas solicitações. Portanto, não podemos deixar de ter, de repente, esta facilidade à disposição da população. Como se vê, não é um problema de resolução simples e, se calhar, não será possível nos próximos tempos alterar esta situação. Apesar da população residente nos dias de hoje, no concelho de Mafra, ser muito diferente daquela que vivia há 20 anos. Nessa altura, Mafra tinha 40 000 habitantes e hoje tem 80 000, em que muitos não nasceram aqui. Quer dizer que veio muita gente de fora, a procurar uma vida mais sossegada, melhores condições de vida, mas que não tem ligação à terra, para o bom e para o mau. Na questão da nossa intervenção nos incêndios urbanos e nos acidentes rodoviários, por exemplo, nós não recebemos nada, apesar das pessoas terem os respetivos seguros. No caso dos seguros da casa e do automóvel, os segurados pagam um valor para a ANPC e para o INEM, respetivamente, e isto não se reflete diretamente para os corpos de bombeiros. O que é que acontece? Se eu tiver de intervir num incêndio numa indústria, a probabilidade de eu ter prejuízos é muito grande. Vou dar um exemplo, num incêndio na Sicasal, tivemos uns nove ou dez mil euros de despesa, apesar da Sicasal nos ter ajudado, porque afinal a instalação era deles, mas são imponderáveis que acontecem frequentemente. Outro exemplo, se num incêndio industrial gastarmos 700 ou 800 l de espumífero, dificilmente se recuperará o valor do custo desse espumífero. Este é um paradigma que os corpos de bombeiros estão a tentar alterar. Algumas coisas já se conseguem faturar, não o socorro, mas em tudo aquilo que são lavagens de pavimentos, inerentes ao acidente, já imputamos às companhias de seguros. Mas ao nível do financiamento é uma desgraça, é uma nau que não tem volta a dar”.

Bloco C: Perspetivas quanto ao aumento do nível de profissionalização dos bombeiros

Pergunta 2.15: Os dados estatísticos apontam que entre 2006 e 2014 houve uma diminuição de 29,5 % do número de efetivos operacionais nos CB, daí falar-se que existe uma crise do voluntariado. Considera que é sustentável que grande parte do sistema de proteção civil se baseie no voluntariado? Porquê?

R: “Não. É possível que o voluntariado concorra em grande escala para o serviço de proteção civil a nível nacional. Aliás há casos, como Itália, em que a proteção civil tem voluntários. No nosso país, os voluntários da proteção civil são os corpos de bombeiros. Poderá ser sustentável, desde que se criem alguns incentivos ao próprio voluntariado. Meter no mesmo “saco” do voluntariado, os bombeiros, os do Banco Alimentar e outro tipo de voluntariado, é estarmos a esconder uma realidade que é completamente diferente. Os voluntários, nos bombeiros, são só na entrada, porque a partir do momento em que entram para o corpo de bombeiros de voluntários já têm muito pouco. Eu não tenho nada contra o voluntariado do Banco Alimentar, pelo contrário, as pessoas fazem um trabalho excecional, mas vão quando podem, o que é diferente de quem tem uma obrigação e uma responsabilidade, que no fundo, é trabalhar com pessoas e as suas vidas. O voluntariado está em crise derivado à vida que as pessoas têm. Eu lembro-me que antigamente quando vínhamos para os bombeiros trabalhávamos das nove às cinco e depois tínhamos toda a disponibilidade. Agora não, as pessoas chegam a casa às nove ou dez da noite, provavelmente ao fim de semana também trabalham, para além daqueles que trabalham por turnos. Conciliar tudo isto não é fácil, porque antigamente muitas mulheres estavam em casa, agora não estão, graças a Deus. E, portanto, conciliar a profissão de cada um, com a profissão da sua mulher ou do seu marido e, depois, com os filhos, não é de facto muito fácil. O voluntariado nos bombeiros é uma coisa muito mais complicada do que ser simplesmente voluntário. Embora no nosso caso não seja bem verdade, mas na grande maioria dos municípios, bem pode tocar a sirene que não aparece ninguém. Por esta razão, não podemos valer-nos dos voluntários. E cada vez mais as populações não querem saber se os bombeiros são voluntários ou profissionais, querem é que quando necessitam, que eles estejam lá à sua porta. E depois os miúdos hoje têm muita oferta.

Nós vemos, por exemplo, nas nossas escolas, que há recrutas que não conseguem acabar o curso, porque a carga formativa é muito grande, rondando as 500 horas de formação, obrigando a uma frequência de duas ou três vezes por semana. E quem tem uma vida ocupada, não é fácil gerir esta carga, mas também não podemos fazer de outra maneira, porque nós temos que os preparar para a intervenção e resposta, mas em primeiro lugar para a sua segurança e depois para a missão que vão desempenhar”.

Pergunta 2.16: Há quem defenda que os CB devem ser dotados de unidades operacionais profissionais, à semelhança das Equipas de Intervenção Permanente. Com a criação do Agrupamento de Corpos de Bombeiros, considera que seria importante, também, reforçá-lo com uma equipa ou mais, para garantir uma primeira e qualificada resposta às emergências? Porquê?

R: “Já são todas. Não há corpo de bombeiros nenhum que não tenha uma determinada percentagem que não seja profissional. Este é o modelo que é mais fácil de encontrar, porque já está instituído. Nós aqui somos à volta de 80 e profissionais são quase metade. O salário destes profissionais é repartido entre o financiamento dos corpos de bombeiros, a câmara e os serviços prestados. As Equipas de Intervenção Permanente são financiadas pelo Estado, pela câmara e a associação. Mas estas equipas, de permanente, só tem o nome, porque elas funcionam das nove às cinco. Portanto, isto foi mascarar um bocado essa questão e maquilhar o problema. Nós aqui trabalhamos por turnos, que funcionam com um determinado número de pessoas, que não é estanque. O grande grosso é no período diurno, depois mais reduzido entre as quatro e a meia-noite e da meia-noite às oito da manhã. Estes turnos são constituídos por profissionais, que são complementados por uma equipa de piquete de voluntários, entre as nove da noite e as sete da manhã, que é a hora que eles saem para os trabalhos. Os profissionais que temos à noite estão vocacionados para a emergência pré-hospitalar, porque este é o objetivo deles estarem cá, e são estes serviços que prioritariamente fazem. Os voluntários estão reservados para os incêndios e acidentes. No fundo é aquilo que os trouxe para cá. E é assim que nós aqui funcionamos. Porque não é fácil nós impormos outra coisa, que não seja aquilo que eles gostam de fazer. Ao nível do agrupamento, nós não funcionamos com equipas mistas, porque não estamos todos no mesmo patamar e é preciso conseguir um equilíbrio. E isto não se consegue

num ano ou dois, nem em três. Provavelmente esse é um dos caminhos, é uma das hipóteses do agrupamento funcionar sem se fundirem os corpos de bombeiros. Mas eu acho que isso são coisas muito específicas, porque estamos a falar de equipas muito específicas e o investimento na constituição dessas próprias equipas tem que ser bem estudado. Vamos ver o que é que o futuro nos traz. Eu estou aqui há sete anos e, durante este tempo, temos tentado organizar esta casa, que não é assim tão pequena e para o qual gastamos muito tempo. Provavelmente, também os meus companheiros de comando, dos dois outros corpos de bombeiros dirão o mesmo. Porque isto não são casas, definitivamente, organizadas. Porquê? Porque não trabalhamos só com profissionais. A diferença, por exemplo, entre um corpo de bombeiros e os GIPS da GNR, é que eles são todos profissionais e são militares. Aquilo é assim e acabou. Nos corpos de bombeiros as coisas não podem funcionar assim, porque trabalhamos com um universo de pessoas que têm os seus próprios problemas, não sendo de todo fácil lidar com isto. E, de facto, gastamos grande parte do nosso tempo com estas questões da organização. Não tenho dúvida nenhuma disso. Mas o agrupamento pode ser uma alternativa a uma série de coisas. Eu acho que a grande questão, neste momento, é não haver nada a nível legal, que defina muito bem a questão da criação e funcionamento dos agrupamentos, dizendo até onde podem ir, porque, neste momento, o ponto em que estamos é do tipo façam lá os agrupamentos e organizem-se como entenderem. Por esta razão, depois acontecem situações como em Faro, que foi uma coisa mais complicada, tentando misturar municipais com voluntários. E há muito receio das associações perderem a sua história, a sua identidade, os sócios e os mecenas. As associações nasceram do povo e este é o seu grande sustento. Se me pergunta se Oeiras é um bom exemplo para fazer um agrupamento, não tenho dúvida nenhuma que é. Se me disser que há corpos de bombeiros a mais, aceito que sim. Se me disser que há corpos de bombeiros que têm material a mais, não tenho grandes dúvidas. Mas como é que se chega a um equilíbrio? Como é que eu chego a um corpo de bombeiros, que comprou ou que lhe deram material, e lhe digo, agora desculpa lá, isto não te faz falta, vais dar àquele. Ao que eles responderiam, trabalhasses para o ter. Há, portanto, uma série de problemas que não são fáceis de gerir e o maior, porventura, é estarmos a tratar com instituições privadas que foram criadas pelo povo e que não sei se será desejável para o Estado tirar-lhes esse poder. Porque a partir do momento que lhe tiro

o poder, se eu o quero exercer tenho que o pagar. Julgo que ao nível dos corpos de bombeiros, o Estado não tem dinheiro para os suportar. Provavelmente deixariam de ser 400, passariam a ser 200. Mas mesmo só com 200 o Estado não tem dinheiro para pagar a esta força, não tenho dúvida nenhuma”.

APÊNDICE G

ENTREVISTA 3

Bloco A: Criação e financiamento de Agrupamentos de Corpos de Bombeiros

Pergunta 3.7: O DL n.º 248/2012, de 21 de novembro, veio possibilitar a criação de Agrupamentos de Corpos de Bombeiros. Considera que este instrumento legislativo incentiva e beneficia as Associações Humanitárias de Bombeiros, detentoras de CB, a tomar essa decisão? Porquê?

R: “Sim, considero que sim. Quer na Lei 32/2007 quer no DL 248/2012 estão criadas as condições para que os corpos de bombeiros possam enveredar por este tipo de soluções, embora nem tudo seja perfeito e certamente que haverá arestas a limar. Agora, se calhar, divido um pouco a tarefa, não tanto do lado do legislador, mas pegar naquilo que está legislado e colocá-lo em prática. Às vezes nem sempre é fácil, porque vivemos, ainda, em muitos casos com corpos de bombeiros onde existiam alguns tipos de rivalidade, com algumas guerras de quintais e isto às vezes é difícil de sanar, o que não faz sentido nos dias de hoje, porque o que interessa no fim do dia é o salvamento e o socorro da população e não esse tipo de guerras de quintais. Mas ainda existem os chamados velhos do Restelo, que impedem que as coisas evoluam e eu acho que nós caminhamos para uma série de complementos que nos indicam que é assim que devemos trabalhar, porque não há nenhum corpo de bombeiros a nível nacional, que tenha a capacidade de resolver grande parte dos problemas sozinhos. Portanto, esta complementaridade que existe e que os agrupamentos vêm proporcionar, torna-se fulcral para a sobrevivência dos corpos de bombeiros e também para o socorro, quer efetivo quer eficaz à população. Vem abrir portas e para além disto vem, também, criar

pontes, porque se quebraram alguns mitos e quintais, que considero ser mérito por parte do legislador”.

Pergunta 3.8: Na sua opinião, quais foram as razões que levaram as Associações Humanitárias de Bombeiros e os respetivos Corpos de Bombeiros a reorganizarem-se e a constituírem-se como agrupamento?

R: “Primeiro, porque na altura o vereador com o pelouro da proteção civil e que hoje é o presidente da câmara, sempre foi uma pessoa com uma sensibilidade muito grande para as questões da proteção civil, que trabalhou também no antigo Serviço Nacional de Bombeiros e Proteção Civil. E sobre o chapéu desta pessoa começou-se a delinear, na altura, este projeto e, logo aí, houve um interesse político para que o projeto se concretizasse a bem da população. Depois, vemos que no concelho de Mafra, os seus **corpos de bombeiros estão bem distribuídos do ponto de vista geográfico, com três áreas de atuação bem delineadas** e, na minha humilde opinião, as áreas estão bem divididas para a estrutura e para a área do concelho, o que até para a própria geografia quase que pedia a criação do agrupamento. Depois há toda uma ordem de razões económicas que também vieram, de alguma forma, a ser aproveitadas e, no meu entender, bem. E quando falo em razões económicas não me refiro a razões economicistas. **Razões económicas**, no sentido de **gestão dos próprios corpos de bombeiros**, na **compra de material em conjunto**, na gestão dos serviços, quer ao nível do tratamento dos dados estatísticos do concelho, coisa que não existia e agora existe. Conseguimos, semestralmente, ter os dados atualizados, comparado com o período homólogo do ano anterior, se há um aumento ou se há um decréscimo do serviço. Portanto, o que nos trouxe foi muito mais organização, quer na vertente económica, quer na vertente **operacional** e foi isto que nós fomos tentar buscar ao abraçarmos esta ideia. E, também, a articulação entre os agentes de proteção civil do concelho tornou-se muito melhor”.

Pergunta 3.9: Com a publicação das Leis n.º 32/2007 e n.º 94/2015, considera que o financiamento às Associações Humanitárias de Bombeiros, por parte do Estado, tem vindo a melhorar? Porquê?

R: “Sem querer entrar em grandes aspetos políticos, porque eu sou operacional, acho que os diferentes governos, que se têm sucedido, têm feito o melhor com aquilo que

têm, até porque o país não tem atravessado uma fase económica fácil. Claro que nós queremos sempre o melhor para o nosso corpo de bombeiros e para a nossa população, mas eu penso que **é a fórmula possível**".

Pergunta 3.10: Existem apoios especiais, por parte do Estado, para a criação e funcionamento dos agrupamentos de Associações Humanitárias de Bombeiros e respetivos CB? Se sim, em que moldes?

R: "**Não tenho conhecimento**. Não sei se existe".

Pergunta 3.11: E no caso do Poder Local, considera que aumentou o apoio prestado, após a criação do agrupamento de Associações Humanitárias de Bombeiros e respetivos CB? Se sim, em que moldes?

R: "Do Poder Local **sim**, sentimos um maior apoio. **Ainda há poucos meses**, no fim da Primavera celebrámos pela primeira vez o Dia Municipal do Bombeiro, tendo sido **oferecida uma verba de sessenta mil euros**, a cada um dos corpos de bombeiros de Mafra, para gastar em equipamento operacional".

Pergunta 3.12: Como é que o Agrupamento de Corpos de Bombeiros está organizado?

R: "Quando nós falamos dos bombeiros, para o cidadão comum a palavra bombeiro, em Portugal, é sempre associada a apagar fogos, nomeadamente florestais ou rurais. Então, fazendo a 'vontade' àquilo a que nos ligam, vamos começar pelo verão. Como é que o agrupamento funciona no verão? **Funciona na base da articulação**, começa com um planeamento prévio antes do início da época crítica, no mês de junho. Este planeamento é feito seguindo as diretrizes da Autoridade Nacional de Proteção Civil, mas aplicando, aqui, uma atenção própria ao concelho de Mafra. E quando digo uma atenção própria, falo em **reunirmo-nos** semanalmente, os três comandantes, na proteção civil, juntamente com os outros agentes do concelho. Existe este cuidado e esta sensibilidade. Existe um *briefing* mensal, ainda mais alargado, onde por norma está presente o senhor presidente ou a senhora vereadora com o pelouro e onde todas as questões são debatidas. Também recebemos informações diárias do serviço municipal de proteção civil, a funcionar em Mafra, com a localização dos meios no terreno para fazer vigilância, e não estou a falar dos meios dos bombeiros, estou a falar dos meios

da Escola de Armas, dos sapadores da Forest e dos sapadores da Tapada. Recebemos, portanto, informações e estamos sempre em contacto com eles para haver uma melhor triangulação, para que uma vez avistado um foco de incêndio, podermos chegar mais rapidamente ao local e extingui-lo com alguma rapidez. Portanto, essa articulação existe e penso que, na minha modesta opinião, somos um exemplo para o país. Basta vermos os números dos anos 90 e o que ardia no concelho de Mafra e o que tem ardido agora. Na minha opinião, mais uma vez, não é obra do acaso, é obra de um trabalho que foi feito desde 2003, desde o grande incêndio da Tapada. As pessoas que cá estavam no comando, na altura, juntamente com os técnicos do serviço municipal de proteção civil e com a vereação da câmara municipal conseguiram montar um sistema em que a articulação e o trabalho de equipa é a base de tudo e é assim que nós funcionamos no verão. Sempre em triangulação, saímos em triangulação, ou seja num foco de incêndio na Ericeira avança o veículo da Ericeira com outro de Mafra, mesmo que seja para chegar e ficar a aguardar para o caso de haver necessidade do veículo atuar, mesmo que no final não seja preciso. Mas há uma triangulação, em que preferimos atuar de uma forma mais musculada, do que propriamente jogar na expectativa. Isto no verão é assim, em breves palavras, a maneira como funcionamos. Durante o inverno, para além das **formações** que temos **em conjunto** nos três corpos de bombeiros, já a preparar o verão, e em situações como cheias, quedas de árvores, que são muito propícias, nomeadamente aqui nesta orla marítima, funciona o mesmo tipo de articulação. Temos assistência 24 horas por dia dos técnicos da proteção civil municipal, que nos enquadram e nos vão agilizando. Treinamos, em **exercício, uma vez por ano**, a criação do posto de comando municipal, no caso de ter que ser acionado o Plano Municipal de Emergência com todos os seus intervenientes. Portanto, tentamos caminhar para o olear da máquina. Claro que existem sempre coisas para melhorar, para limar algumas arestas. Por vezes, nós bombeiros temos maneiras de ver as coisas de maneira diferente, por isso é que existem os *briefings* para chegarmos a um consenso. O **comando operacional de operações de socorro não está a funcionar**, o que temos é o **comandante operacional municipal**, que é uma **função** de articulação **entre os três corpos de bombeiros**, os meios da proteção civil e, no fim de contas, acaba por representar os três comandantes quando temos que tomar alguma posição ou dizer de nossa justiça. Quanto ao sistema de comandante municipal, não sabemos o que o

legislador vai pensar sobre os comandantes operacionais municipais. Ouve-se, por aí, muitos rumores, mas até agora, no nosso caso, tem funcionado em períodos rotativos de três anos, terminará no fim deste ano o comandante João de Mafra, e seguindo-se, em princípio, o comandante da Ericeira. Funciona na base dos comandos dos três corpos de bombeiros, que em articulação, transmitem para o comandante municipal que se tiver que recorrer para um patamar acima é a pessoa que o irá fazer. A **central de compras** já funcionou, não na aceção da palavra, mas **não está montada**. Já se conseguiu comprar algum material em conjunto e penso que é este o caminho. Ao nível dos transportes de doentes há uma articulação, nomeadamente ao nível dos preços, que foram harmonizados entre os três corpos de bombeiros e neste capítulo há um bom entendimento. Mas uma verdadeira **central de transporte de doentes não existe**. De qualquer das formas estes três pilares de que falei, comando operacional de operações de socorro, central de compras e transporte de doentes é um projeto que está em cima da mesa e penso que dentro dos próximos dois ou três anos, nomeadamente a central de compras, vai ser concretizado”.

Bloco B: Análise ao ambiente interno e externo do Agrupamento de Corpos de Bombeiros

Pergunta 3.13: Comparando com o anterior dispositivo, em que cada um dos Corpos de Bombeiros funcionava de *per si*, do ponto de vista das entidades que compõem o agrupamento, quais os aspetos positivos e negativos que se podem identificar, internamente, com este novo modelo?

R: “Quanto aos aspetos positivos já frisei alguns. A tal **articulação e o trabalho de equipa**. Os corpos de bombeiros estavam um bocadinho fechados no seu quintal e neste momento já não é tanto isso que acontece. Falando em aspetos positivos, tem sido uma experiência interessante, claro que nós queremos sempre mais, ainda há algum tempo falámos entre os três comandantes sobre um projeto arrojado, mas que é caro, mas que nós gostaríamos de ver na prática a funcionar, que seria termos uma infraestrutura de formação, com campo de treinos. De resto, a experiência tem sido bastante positiva, o pilar da solidariedade e da articulação sempre a funcionar e, acima de tudo, temos tido uma coisa que não existia muito, que é o **recrutamento e as escolas**

para bombeiros serem feitos em conjunto. O que é uma coisa muito interessante e que acaba por trazer uma série de fatores importantes. Em primeiro lugar, os formandos fazem uma recruta que é dura, de seis meses, mas que a fazem com colegas da Malveira e de Mafra e, portanto, quando passarem a prontos, tornando-se bombeiros, vão estar aptos para trabalhar em equipa com qualquer um dos outros colegas que entretanto vão ser colocados nos seus quartéis. Depois também para o formador é mais desafiador e compensador, porque tem mais formandos numa sala. A vantagem é que os formandos ficam a conhecer a realidade dos outros corpos de bombeiros, nomeadamente na disciplina de equipamentos e viaturas, em que fazemos uma aula aqui e outras duas na Malveira e em Mafra, dando-lhes um conhecimento sobre os equipamentos de cada um dos corpos de bombeiros, criando-se uma simbiose e sinergias, coisa que não acontecia antigamente. Isto também lhes permite ter no futuro uma visão diferente e esta é uma das grandes conquistas do agrupamento, porque eles é que serão os próximos subchefes, chefes e comandantes destas casas”.

Pergunta 3.14: Olhando para o ambiente externo ao agrupamento (juntas de freguesia, câmara municipal, restantes agentes de proteção civil e população em geral), considera que com a criação do Agrupamento de Corpos de Bombeiros, surgiram oportunidades para melhorar a qualidade da resposta do dispositivo de proteção e socorro, ou ainda existem constrangimentos? Se sim, quais?

R: “Claro que a característica do jagoz – habitantes da Ericeira – é serem pessoas muito solidárias e afáveis, mas a quem faz muita confusão porque é que vinha aqui à vila os bombeiros de Mafra ou da Malveira executar algum serviço, quando nós não tínhamos disponibilidade. Com esta articulação isto torna-se muito mais comum e, então, foi necessário haver uma campanha de informação para explicar que é assim que estamos a trabalhar agora, em complementaridade, uns com os outros. Neste aspeto, houve um trabalho que foi preciso ser feito, explicar-lhes que estamos integrados num agrupamento e que um dos pilares do agrupamento é mesmo o pilar da solidariedade e da entreajuda. Não chamaria a isto um aspeto negativo, mas que convém de vez em quando refrescar a memória das pessoas. Isto porquê? Porque ainda vivíamos muito naqueles tais quintais e as pessoas que não estão informadas diziam que pagamos quotas aos bombeiros da Ericeira e são os de Mafra ou da Malveira que vêm cá? Então,

foi necessário trabalhar essa parte da informação e da comunicação. Vencer também algumas barreiras com elementos da organização, que numa primeira fase, não viam isto com bons olhos, mas que já foi completamente resolvida. Estes foram os aspetos mais preocupantes que tivemos. Quanto às **empresas** não creio que deixem de ajudar os seus bombeiros, porque o trabalho de comunicação que temos vindo a desenvolver e outras iniciativas que temos levado a efeito, como por exemplo, o agrupamento está presente na feira das profissões, onde está sempre grande parte do tecido empresarial do concelho. Penso, por isso, que não há qualquer tipo de perturbação, porque hoje já está bem enraizado o conceito e os empresários já perceberam que este é o caminho para um socorro sustentável e eficaz”.

Bloco C: Perspetivas quanto ao aumento do nível de profissionalização dos bombeiros

Pergunta 3.15: Os dados estatísticos apontam que entre 2006 e 2014 houve uma diminuição de 29,5 % do número de efetivos operacionais nos CB, daí falar-se que existe uma crise do voluntariado. Considera que é sustentável que grande parte do sistema de proteção civil se baseie no voluntariado? Porquê?

R: “Nunca podemos negar que as associações têm na sua génese de criação o **voluntariado** e esse nunca irá acabar, poderá é ser colocado como **complementar**. No entanto, gostaria de dizer que todas as pessoas que vêm para os bombeiros, numa primeira fase, entram sempre como voluntários, embora mais tarde possam enveredar por uma carreira profissional. O que é curioso, não é? Portanto, eu não sei se será bem assim, haver a tal crise de voluntariado. No que diz respeito àquilo que me disse da **crise de voluntariado é certo** que, embora eu não conheça a fundo os dados, do que se ouve falar nos media, efetivamente, é que devido à emigração e outros fatores existe um decréscimo do número de voluntários”.

Pergunta 3.16: Há quem defenda que os CB devem ser dotados de unidades operacionais profissionais, à semelhança das Equipas de Intervenção Permanente. Com a criação do Agrupamento de Corpos de Bombeiros, considera que seria importante, também, reforçá-lo com uma equipa ou mais, para garantir uma primeira e qualificada resposta às emergências? Porquê?

R: “Aqui no concelho de Mafra, que é a nossa realidade, *grande parte do socorro já passa pela profissionalização*, os tais voluntários assalariados. A nossa base é o voluntariado, sem dúvida, mas durante o dia, quando as pessoas estão no trabalho, temos que munir o efetivo com pessoas que fazem disto a sua profissão. Aqui na Ericeira temos, diariamente, seis elementos mais dois de comando, só para o serviço de urgência, fora todo o outro serviço de transporte de ambulatório que é serviço programado. Para serviço não programado, serviço emergente, serviços urgentes, temos seis elementos, portanto três equipas para o pré-hospitalar, ou uma equipa pré-hospitalar, uma de desencarceramento e outra para o veículo urbano. Estamos em vias, também, de aumentar, se possível, o efetivo, porque os voluntários trabalham, não podem estar aqui durante o dia a dar o seu contributo e é nessas horas mais críticas que nós temos que colmatar com os profissionais. Eu acho que é importante e é interessante termos estas unidades operacionais profissionais, mas sempre numa perspetiva do Poder Local. Acho que seria, talvez, hora de enveredarmos por uma profissionalização assente no Poder Local e, ainda mais nós, com a criação do agrupamento fará ainda muito mais sentido. Agora como funcionaria, teríamos que achar um modelo eficaz, talvez passando por equipas mistas, baseado num rácio em que o número de elementos seriam repartidos, e aqui teríamos que recorrer à estatística para vermos onde seriam colocados mais ou menos elementos por aquilo que os anos anteriores nos indicavam. Mas a ideia era oportuna, que passaria sempre em sede do agrupamento e dentro da nossa articulação, porque se enveredássemos por um modelo diferente, em que cada qual colocaria os seus, acho que isso era retroceder um bocadinho no caminho que já foi traçado”.

APÊNDICE H

ENTREVISTA 4

Bloco A: Criação e financiamento de Agrupamentos de Corpos de Bombeiros

Pergunta 4.7: O DL n.º 248/2012, de 21 de novembro, veio possibilitar a criação de Agrupamentos de Corpos de Bombeiros. Considera que este instrumento legislativo incentiva e beneficia as Associações Humanitárias de Bombeiros, detentoras de CB, a tomar essa decisão? Porquê?

R: “Acho que **sim**, tenho a certeza de que facilita. Agora, também compreendo que há certas Associações que, por vezes, ficam um bocado renitentes a estes agrupamentos, porque são coisas antigas, algumas delas são centenárias. Isto porque há a parte do associativismo, da população, que diz ‘ai agora vamo-nos juntar ali ao vizinho do lado’. Quer queiramos ou não, não digo que haja rivalidades entre associações de bombeiros, mas há sempre aquela competição, de dizer que eu sou melhor que o outro. Eu até costumo dizer aqui ao pessoal, nós não somos melhores nem piores que os outros, somos diferentes. E eu acho que, neste caso, há certas Associações que ficam um bocado, como se diz na gíria, de pé atrás com isso”.

Pergunta 4.8: Na sua opinião, quais foram as razões que levaram as Associações Humanitárias de Bombeiros e os respetivos Corpos de Bombeiros a reorganizarem-se e a constituírem-se como agrupamento?

R: “Os desafios que se colocam às Associações são cada vez maiores, pelo que devem ser consideradas sempre, novas formas de os abordar. É neste sentido, que potenciar formatos de organização que promovam um **maior espírito de entreajuda, de partilha de ideias e novas formas de agir** serão sempre bem-vindas. A constituição de

agrupamentos poderá assim responder à necessidade de modernização e de alteração de paradigma que o modelo vigente tem-se baseado nas últimas décadas”.

Pergunta 4.9: Com a publicação das Leis n.º 32/2007 e n.º 94/2015, considera que o financiamento às Associações Humanitárias de Bombeiros, por parte do Estado, tem vindo a melhorar? Porquê?

R: “O **financiamento** às Associações Humanitárias de Bombeiros tem vindo a sofrer alterações na última década e tem-se baseado na **tentativa de adaptar os valores à realidade de cada associação, considerando** para tal, **várias variáveis**, nomeadamente: área de atuação, população, tipologia da Associação, nível de risco da área de atuação, nº de ocorrências, etc. Introduzir este nível de análise, é de uma extrema importância, pois a distribuição de valores tem que ter uma base lógica, mensurável e porque permitirá corrigir algumas injustiças que foram criadas com a criação do PPC – Programa Permanente de Cooperação. Mesmo assim, **o financiamento ainda se mantém bastante aquém das necessidades** das Associações e o mesmo não acompanhou o ritmo de crescimento das despesas, nomeadamente dos combustíveis!”.

Pergunta 4.10: Existem apoios especiais, por parte do Estado, para a criação e funcionamento dos agrupamentos de Associações Humanitárias de Bombeiros e respetivos CB? Se sim, em que moldes?

R: “A figura do Agrupamento foi criada na **Lei n.º 32/2007** e já na altura se **previa a existência de um incentivo** para as associações que a promovessem. No entanto, apenas em 2015, com a **Lei n.º 94/2015** se materializou um **incentivo de 10%** para as Associações que adotem este modelo”.

Pergunta 4.11: E no caso do Poder Local, considera que aumentou o apoio prestado, após a criação do agrupamento de Associações Humanitárias de Bombeiros e respetivos CB? Se sim, em que moldes?

R: “A nível municipal com a Câmara, **passámos a ter mais apoios e subsídios**, que esta transfere para o agrupamento e depois este transfere para as três Associações”.

Pergunta 4.12: Como é que o Agrupamento de Corpos de Bombeiros está organizado?

R: “Temos o **comandante operacional municipal**, que é desempenhado, atualmente, pelo comandante de Mafra”.

Bloco B: Análise ao ambiente interno e externo do Agrupamento de Corpos de Bombeiros

Pergunta 4.13: Comparando com o anterior dispositivo, em que cada um dos Corpos de Bombeiros funcionava de *per si*, do ponto de vista das entidades que compõem o agrupamento, quais os aspetos positivos e negativos que se podem identificar, internamente, com este novo modelo?

R: “As vantagens verificam-se ao nível das despesas e dos proveitos. Nos proveitos, como disse, a **Câmara** passou a **subsidiar o agrupamento**, em que alguns dos subsídios são fixos, como por exemplo o vencimento dos três comandantes. Para o socorro a Câmara atribui mensalmente ao agrupamento 10 000,00 €. Este valor depois é distribuído pelas Associações mediante os serviços que cada uma delas faz em socorros. No caso da Malveira, como tem uma população superior à soma das outras duas, estamos a receber em média 46% daquele valor e depois o restante é dividido por Mafra e Ericeira. A nível do **transporte de doentes**, que é uma das fontes de receitas das Associações, também se obteve uma **melhor coordenação** entre os três corpos de bombeiros, estando atualmente bem delineado a área de atuação de cada um deles. Nas receitas, esta foi uma das coisas boas. Nas despesas também obtivemos vantagens, como por exemplo no caso da **central de compras**, fizemos consultas a várias companhias de seguros tendo-se conseguido valores mais baixos nas apólices. Ao nível dos combustíveis também fizemos consultas e conseguimos também preços mais baixos. E isto também se conseguiu para o economato e pneus para viaturas. Em termos operacionais houve mais-valias, porque os **comandantes reúnem-se periodicamente**, trocam ideias, **fazem recrutas conjuntas**. Ainda este ano tivemos 27 bombeiros novos. Fazem-se **exercícios conjuntos**, desde simulacros de acidentes, de incêndios urbanos. Outro aspeto positivo prende-se com as nossas **viaturas de socorro e transporte de doentes**, ao nível do agrupamento, porque **têm instaladas um sistema**

de georreferenciação, que nos possibilita saber em tempo real, em cada corpo de bombeiros, onde estão as viaturas, que facilita a resposta em caso de emergência. Outro ponto positivo e que não existia, este ano passámos a comemorar o dia municipal do bombeiro. Do ponto de vista negativo não identifico nada”.

Pergunta 4.14: Olhando para o ambiente externo ao agrupamento (juntas de freguesia, câmara municipal, restantes agentes de proteção civil e população em geral), considera que com a criação do Agrupamento de Corpos de Bombeiros, surgiram oportunidades para melhorar a qualidade da resposta do dispositivo de proteção e socorro, ou ainda existem constrangimentos? Se sim, quais?

R: “Ultimamente temos falado num comando único, ou seja, um corpo único de bombeiros, mas isto seria uma coisa que apagava tudo e começava de novo. Estamos a falar de três Associações, em que a da Malveira tem 6 700 sócios ativos, Mafra e Ericeira têm os seus. E depois o que diríamos a estes sócios? Parecendo que não, mas a Associação da Malveira, recebe de quotização dos seus sócios entre 70 e 80 000,00 €, valor que arriscávamos perder se enveredássemos pelo corpo único de bombeiros. E quer queiramos quer não, existe sempre um certo bairrismo e isto é sempre uma das coisas que dificulta mais. Muito sinceramente, eu acho que a população em geral e os mecenas não se apercebem que existe um agrupamento. Na verdade eu acho que nós, nas três Associações, não temos razão de queixa dos mecenas. Posso dizer que em 2013, na Malveira, estávamos com uma campanha para adquirir uma ambulância de socorro, com um custo de aproximadamente 60 000,00 € e em novembro já tínhamos cerca de metade do valor, quando nos chegou um empresário a dizer que tinha conhecimento de que nós precisávamos de uma viatura e nos disse que estava disposto a oferecer uma ambulância, porque se ele tivesse que ser transportado nela não queria que lhe faltasse nada e pagou-nos a ambulância no valor de 62 000,00 €. Como já tínhamos a campanha lançada para uma ambulância e para não defraudar as pessoas, como é óbvio, arranjámos o restante que nos faltava, com uns festejos e uns pedidos, acabando por adquirir duas. Este ano, outra empresa, já nos ofereceu uma viatura de transporte de doentes e agora precisamos de mais uma, que custa 38 000,00 €, e já temos cinco cartas para enviar a outras tantas empresas e tenho a certeza absoluta de que vamos conseguir os donativos”.

Bloco C: Perspetivas quanto ao aumento do nível de profissionalização dos bombeiros

Pergunta 4.15: Os dados estatísticos apontam que entre 2006 e 2014 houve uma diminuição de 29,5 % do número de efetivos operacionais nos CB, daí falar-se que existe uma crise do voluntariado. Considera que é sustentável que grande parte do sistema de proteção civil se baseie no voluntariado? Porquê?

R: “Eu moro na Malveira há 39 anos e recordo-me que quando tocava a sirene os empregados das várias empresas pegavam nas suas motorizadas e vinham. E até o patrão, se era bombeiro também vinha. Isto agora, nas fábricas, está tudo muito mecanizado, funcionando num sistema em cadeia, e quando um funcionário falta duas, três, quatro vezes num mês, o patrão diz-lhe que ele se foi embora mas o trabalho foi feito na mesma, portanto vê lá. Mesmo assim não nos podemos queixar, já que este ano entraram os tais 27 bombeiros que foram distribuídos pelos três corpos de bombeiro. *À noite e ao fim-de semana os voluntários asseguram os serviços.* Durante a semana os que estão na área, eventualmente, aparecem. Mas depende muito da empresa. Por outro lado, antigamente, a maioria das pessoas trabalhavam aqui e havia mais gente a aparecer. Hoje já não é assim”.

Pergunta 4.16: Há quem defenda que os CB devem ser dotados de unidades operacionais profissionais, à semelhança das Equipas de Intervenção Permanente. Com a criação do Agrupamento de Corpos de Bombeiros, considera que seria importante, também, reforçá-lo com uma equipa ou mais, para garantir uma primeira e qualificada resposta às emergências? Porquê?

R: “Nós, atualmente, já *temos 36 bombeiros profissionais* com diversas especializações, desde a formação em TAS (tripulante de ambulância de socorro), que é paga pela Associação, de entre outras formações”.

APÊNDICE I

ENTREVISTA 5

Bloco A: Criação e financiamento de Agrupamentos de Corpos de Bombeiros

Pergunta 5.7: O DL n.º 248/2012, de 21 de novembro, veio possibilitar a criação de Agrupamentos de Corpos de Bombeiros. Considera que este instrumento legislativo incentiva e beneficia as Associações Humanitárias de Bombeiros, detentoras de CB, a tomar essa decisão? Porquê?

R: “**Poderá incentivar e beneficiar**, pois com os Agrupamentos existirá uma melhor rentabilização dos recursos e assim uma redução dos gastos”.

Pergunta 5.8: Na sua opinião, quais foram as razões que levaram as Associações Humanitárias de Bombeiros e os respetivos Corpos de Bombeiros a reorganizarem-se e a constituírem-se como agrupamento?

R: “No meu concelho apenas existe um Corpo de Bombeiros ativo, não se tendo concretizado e não entrou em funcionamento o Agrupamento de Bombeiros do Médio Tejo Norte”.

Pergunta 5.9: Com a publicação das Leis n.º 32/2007 e n.º 94/2015, considera que o financiamento às Associações Humanitárias de Bombeiros, por parte do Estado, tem vindo a melhorar? Porquê?

R: “**Sim, tem vindo a melhorar** com o aumento do Programa Permanente de Cooperação (PPC)”.

Pergunta 5.10: Existem apoios especiais, por parte do Estado, para a criação e funcionamento dos agrupamentos de Associações Humanitárias de Bombeiros e respetivos CB? Se sim, em que moldes?

R: “Não tenho conhecimento”.

Pergunta 5.11: E no caso do Poder Local, considera que aumentou o apoio prestado, após a criação do agrupamento de Associações Humanitárias de Bombeiros e respetivos CB? Se sim, em que moldes?

R: “Desconheço situações”.

Pergunta 5.12: Como é que o Agrupamento de Corpos de Bombeiros está organizado?

R: “Deverá ser organizado por centrais concelhias de despacho de meios”.

Bloco B: Análise ao ambiente interno e externo do Agrupamento de Corpos de Bombeiros

Pergunta 5.13: Comparando com o anterior dispositivo, em que cada um dos Corpos de Bombeiros funcionava de *per si*, do ponto de vista das entidades que compõem o agrupamento, quais os aspetos positivos e negativos que se podem identificar, internamente, com este novo modelo?

R: “Os aspetos positivos será a melhoria da rentabilização dos meios, que será diretamente proporcional a uma melhor prestação de socorro. Não encontro aspetos negativos”.

Pergunta 5.14: Olhando para o ambiente externo ao agrupamento (juntas de freguesia, câmara municipal, restantes agentes de proteção civil e população em geral), considera que com a criação do Agrupamento de Corpos de Bombeiros, surgiram oportunidades para melhorar a qualidade da resposta do dispositivo de proteção e socorro, ou ainda existem constrangimentos? Se sim, quais?

R: “A qualidade do socorro tende em melhorar porque estão mais meios à disposição e o tempo de socorro será menor”.

Bloco C: Perspetivas quanto ao aumento do nível de profissionalização dos bombeiros

Pergunta 5.15: Os dados estatísticos apontam que entre 2006 e 2014 houve uma diminuição de 29,5 % do número de efetivos operacionais nos CB, daí falar-se que existe uma crise do voluntariado. Considera que é sustentável que grande parte do sistema de proteção civil se baseie no voluntariado? Porquê?

R: “Pode-se basear no voluntariado, desde que na hora laboral (7h-21h semanal) os Corpos de Bombeiros tenham capacidade de resposta com profissionais, EIP, ou outros contratados”.

Pergunta 5.16: Há quem defenda que os CB devem ser dotados de unidades operacionais profissionais, à semelhança das Equipas de Intervenção Permanente. Com a criação do Agrupamento de Corpos de Bombeiros, considera que seria importante, também, reforçá-lo com uma equipa ou mais, para garantir uma primeira e qualificada resposta às emergências? Porquê?

R: “Sim, concordo. Um Corpo de Bombeiros deverá ter sempre um número mínimo de efetivos com capacidade de resposta às solicitações de socorro”.

APÊNDICE J

ENTREVISTA 6

Bloco A: Criação e financiamento de Agrupamentos de Corpos de Bombeiros

Pergunta 6.7: O DL n.º 248/2012, de 21 de novembro, veio possibilitar a criação de Agrupamentos de Corpos de Bombeiros. Considera que este instrumento legislativo incentiva e beneficia as Associações Humanitárias de Bombeiros, detentoras de CB, a tomar essa decisão? Porquê?

R: “O documento legislativo em questão **carece de regulamentação**, dado que aponta a possibilidade de criação de agrupamentos, mas **não regula a forma em que se processa**. Por isso, **cria dúvidas** que podem impedir/limitar/condicionar/fazer recluir a tomada de decisão das AHB, para avançarem com a criação de agrupamentos. Dessa forma, **não parece incentivar** e pode **fazer duvidar dos benefícios** da opção em causa”.

Pergunta 6.8: Na sua opinião, quais foram as razões que levaram as Associações Humanitárias de Bombeiros e os respetivos Corpos de Bombeiros a reorganizarem-se e a constituírem-se como agrupamento?

R: “As AHB/CB coabitavam no concelho demasiado pequeno (25 km² com 32 000 habitantes). Ambas tinham uma baixa **atividade operacional**, pois a existente era praticamente dividida. Os **recursos** estavam sobredimensionados e alguns duplicados face à realidade/risco/casuística do concelho. Além disso, a **saúde financeira** e a **sustentabilidade** de ambas deterioravam-se de ano para ano. Claramente se percebeu que juntar forças era o caminho. Depois, a possibilidade de concorrer a fundos comunitários para a construção de um novo quartel e a necessidade de existir uma entidade promotora da candidatura levou à criação do agrupamento em 2013. A partir

daí, as instituições aproximaram-se bastante, tendo o processo culminado com a fusão das duas entidades em 2015”.

Pergunta 6.9: Com a publicação das Leis n.º 32/2007 e n.º 94/2015, considera que o financiamento às Associações Humanitárias de Bombeiros, por parte do Estado, tem vindo a melhorar? Porquê?

R: “Melhorou e ficou mais claro. Contudo é insuficiente e assenta em alguns pressupostos que pessoalmente não concordo. Pessoalmente, penso que deveria existir uma componente de financiamento central e outra local (municipal), ambas obrigatórias. Estas componentes deveriam assentar em pressupostos técnicos, sobretudo associados ao risco e à realidade. É errado financiar todos os CB que existem, é errado o financiamento não cobrir as necessidades mínimas dos CB”.

Pergunta 6.10: Existem apoios especiais, por parte do Estado, para a criação e funcionamento dos agrupamentos de Associações Humanitárias de Bombeiros e respetivos CB? Se sim, em que moldes?

R: “Para além da majoração de 10% no financiamento dos CB, caso façam um agrupamento, desconheço outros”.

Pergunta 6.11: E no caso do Poder Local, considera que aumentou o apoio prestado, após a criação do agrupamento de Associações Humanitárias de Bombeiros e respetivos CB? Se sim, em que moldes?

R: “Indiscutivelmente. A Câmara Municipal foi envolvida e apoiou o processo desde o primeiro dia. Aumentaram os apoios financeiros, mas também técnicos da própria Câmara Municipal. Entendo que isto se deve ao facto de a Câmara Municipal ter percebido, desde logo, que tinha um projeto pioneiro “entre-mãos”, mas acima de tudo ter percebido que toda a gente saía a ganhar: bombeiros, câmara e a população do concelho de Espinho”.

Pergunta 6.12: Como é que o Agrupamento de Corpos de Bombeiros está organizado?

R: “Existe apenas uma entidade detentora, apenas um corpo de bombeiros e apenas uma central de comunicações. Todo o património e quadros de pessoal foram transferidos para a nova entidade. Temos uma candidatura aprovada para a construção

de um novo quartel, até lá mantemos o corpo de bombeiros dividido em duas companhias, ou seja, mantemos os dois quartéis abertos e em funcionamento”.

Bloco B: Análise ao ambiente interno e externo do Agrupamento de Corpos de Bombeiros

Pergunta 6.13: Comparando com o anterior dispositivo, em que cada um dos Corpos de Bombeiros funcionava de *per si*, do ponto de vista das entidades que compõem o agrupamento, quais os aspetos positivos e negativos que se podem identificar, internamente, com este novo modelo?

R: “Aspetos negativos ainda não identifiquei nenhum. Vivemos com o constrangimento de manter dois quartéis em funcionamento, mas que será ultrapassado a médio prazo. Contudo, esta foi a opção tomada, pois não conseguiríamos pôr toda a estrutura a funcionar de imediato num único quartel e isso poderia “queimar” uma importante etapa de adaptação dos bombeiros a uma nova realidade operacional. Tudo o resto é positivo. Economias de escala operacionais e financeiras são as principais. Doutrina comum em todo o CB e em todo o município que servimos é outro aspeto fundamental. Conseguimos, ainda, profissionalizar os serviços que definimos como serviços operacionais mínimos”.

Pergunta 6.14: Olhando para o ambiente externo ao agrupamento (juntas de freguesia, câmara municipal, restantes agentes de proteção civil e população em geral), considera que com a criação do Agrupamento de Corpos de Bombeiros, surgiram oportunidades para melhorar a qualidade da resposta do dispositivo de proteção e socorro, ou ainda existem constrangimentos? Se sim, quais?

R: “Já respondi na questão anterior. A resposta operacional de hoje é incomparável há existente em 2012, antes da criação do agrupamento e, sobretudo, há existente hoje, com apenas um corpo de bombeiros, sólido e com serviços operacionais mínimos profissionalizados”.

Bloco C: Perspetivas quanto ao aumento do nível de profissionalização dos bombeiros

Pergunta 6.15: Os dados estatísticos apontam que entre 2006 e 2014 houve uma diminuição de 29,5 % do número de efetivos operacionais nos CB, daí falar-se que existe uma crise do voluntariado. Considera que é sustentável que grande parte do sistema de proteção civil se baseie no voluntariado? Porquê?

R: “Considero que o sistema de proteção civil não pode assentar numa resposta desconhecida, flutuante, variável, difícil de aferir e estabilizar, com investimentos em poços sem fundo. Logo, entendo que a base dos agentes de proteção civil e do próprio sistema em si não pode ser voluntária. Deve ser constituída por profissionais de “alto rendimento” e “alta especialização”, apoiados por uma estrutura que pode e deve ser voluntária para as situações de exceção e que constitui uma base de recrutamento para os profissionais que referi antes. Contudo, o voluntariado não pode ser confundido com amadorismo, pelo que o patamar de exigência deve garantir a preparação e segurança dos intervenientes, assim como assegurar padrões de qualidade de referência no serviço prestado”.

Pergunta 6.16: Há quem defenda que os CB devem ser dotados de unidades operacionais profissionais, à semelhança das Equipas de Intervenção Permanente. Com a criação do Agrupamento de Corpos de Bombeiros, considera que seria importante, também, reforçá-lo com uma equipa ou mais, para garantir uma primeira e qualificada resposta às emergências? Porquê?

R: “Isto está já a acontecer por todo o país e também no concelho de Espinho estamos à frente nesta matéria. Passámos de 18 profissionais (novembro 2015) para 36 profissionais (a partir de 1 abril de 2016). Garantimos, em média, 7 profissionais das 8h00 às 24h00, 365 dias por ano, inteiramente dedicados à resposta operacional, para além de todos os outros funcionários associados às diferentes atividades da AHB e do CB. Seria muito interessante fazer um estudo sobre o número de funcionários que cada associação de “bombeiros voluntários” dispõe hoje e compará-lo ao número de voluntários do quadro ativo. Funcionários vs voluntários. Penso que os funcionários já devem ultrapassar os 50% dos quadros, na maioria dos casos ...”.

ANEXOS

ANEXO A

RESPOSTA DA CÂMARA MUNICIPAL DE CONSTÂNCIA

De: Manuela Arsénio <Manuela.Arsenio@cm-constancia.pt>
Enviado: quinta-feira, 20 de outubro de 2016 15:58
Para: Óscar Catarino
Assunto: RE: Dissertação de mestrado - Agrupamento de Bombeiros Médio Tejo Norte

Exmo. Senhor;

Acusamos a receção do e-mail de V. Exa. o qual mereceu a nossa melhor atenção.

Assim, encarrega-me a Senhora Presidente da Câmara Municipal de Constância, Dra. Júlia Amorim, de esclarecer que, no Concelho de Constância a respetiva Associação Humanitária de Bombeiros Voluntários não está integrada em agrupamento de associações humanitárias de Bombeiros;

Em face do exposto, não dispomos de dados que nos permitam responder ao inquérito;

Com os melhores cumprimentos

Manuela Arsénio, Adjunta

Gabinete de Apoio à Presidência
Estrada Nacional3, Apartado 46
Tel: 351 249 730 050 / Tlm: 351 923 001 329
Fax: 351 249 730 058
E-mail: manuela.arsenio@cm-constancia.pt
www.cm-constancia.pt

ANEXO B

RESPOSTA DO COM DE ABRANTES

De: António Jesus <antonio.jesus@cm-abrantes.pt>
Enviado: sexta-feira, 28 de outubro de 2016 16:17
Para: Óscar Catarino
Assunto: Re: Dissertação de mestrado - Agrupamento de Bombeiros Médio Tejo Norte

Boa tarde

Sim não se concretizou o agrupamento.
Sobre o motivo desconheço

Com os melhores cumprimentos



António Jesus - Comandante Operacional Municipal
964 241 205

De: Óscar Catarino <ofcatarino@gmail.com>
Enviado: 28 de outubro de 2016 09:33:59
Para: António Jesus
Assunto: RE: Dissertação de mestrado - Agrupamento de Bombeiros Médio Tejo Norte

Bom dia Sr. Comandante António Jesus

Agradeço a sua disponibilidade e amabilidade em responder ao meu inquérito, o qual vai enriquecer o meu trabalho no objetivo que me propus atingir.

Contudo ao ler as suas respostas fiquei com a perceção que o Agrupamento de Bombeiros do Médio Tejo Norte que, conforme foi anunciado em 2013, envolvia as autarquias de Abrantes, Constância e Mação e as AHB Voluntários de Constância e de Mação, não se terá concretizado. É correta esta minha perceção? Se sim, qual terão sido as razões que levaram a que o Agrupamento não tenha entrado em funcionamento?

Fica, desde já, prometido que depois da defesa da tese tenho muito gosto em lhe oferecer uma cópia da mesma.

Mais uma vez, muito obrigado pela sua atenção.

Com os melhores cumprimentos e elevada consideração,

Óscar Catarino

ANEXO C

RESPOSTA DO PRESIDENTE DO AGRUPAMENTO DE BOMBEIROS DE S. PEDRO DO SUL

De: Antonio Casais <acacacasais@gmail.com>
Enviado: terça-feira, 17 de janeiro de 2017 09:03
Para: Óscar Catarino
Assunto: Re: Pedido de colaboração

Bom dia,

Peço desculpa por ainda não ter dado resposta às questões formuladas.

- Quais os motivos para que o Agrupamento de Associações Humanitárias de Bombeiros Voluntários de São Pedro do Sul não tenha, ainda, entrado em funcionamento?

A razão da não entrada em funcionamento do agrupamento de bombeiros não é uma especificamente, mas de uma forma geral a mais evidente prende-se com a falta de um espaço físico com capacidade para albergar onde ambos os corpos ativos das duas associações que formam o agrupamento. Por outro lado, existe um vazio legislativo quanto à regulamentação do funcionamento dos agrupamentos de bombeiros. Desde 2007 e posteriormente com a alteração ao mesmo diploma, remete para regulamento a publicar oportunamente. No caso mais recente foi a conclusão do curso de elemento de comando para o elemento indicado unanimemente por ambas as associadas e com certificado pela escola nacional de bombeiros de conclusão com aproveitamento, a ANPC emitiu despacho a conferir ao elemento a capacidade para exercer as funções de comandante (homologação) e esta não pode ser concretizada uma vez que o elemento não pertence a nenhum corpo de bombeiros.....

Posso para terminar, dizer que dentro dos corpos de bombeiros existe uma boa relação de interajuda chegando mesmo à partilha de viaturas ou realização de emergências em conjunto.

Espero ter contribuído para melhorar o trabalho que está a desenvolver.

Ao dispor

Cumprimentos,
António Casais